

LE DROIT D'ORDONNANCE

et l'esprit de la Charte de 1814

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le Lundi 23 Novembre 1931, à 14 heures

PAR

CHARLES ROHMER

JURY

Président : M. MESTRE, professeur.

Suffragants { M. OLIVIER-MARTIN, professeur.
M. J. BARTHÉLEMY, professeur.

LES PRESSES MODERNES
45 rue, de Maubeuge, 45
PARIS

1931

LE DROIT D'ORDONNANCE
et l'esprit de la Charte de 1814

*La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises dans
les thèses; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs*

LE DROIT D'ORDONNANCE

et l'esprit de la Charte de 1814

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le Lundi 23 Novembre 1931, à 14 heures

PAR

CHARLES ROHMER

JURY

Président : M. MESTRE, professeur.

Suffragants { M. OLIVIER-MARTIN, professeur.
 { M. J. BARTHÉLEMY, professeur.

LES PRESSES MODERNES
45, Rue de Maubeuge, PARIS
PARIS

1931



Le droit d'ordonnance et l'esprit de la Charte de 1814

Avant-Propos

Nous nous proposons d'étudier ici le problème juridique que pose l'Article 14 de la Charte Constitutionnelle de 1814, dont voici le texte :

« Le Roi est le chef suprême de l'Etat, commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat ».

Nous n'aurons à étudier qu'incidemment les diverses prérogatives que reconnaît au Roi l'article 14 ; seul le droit de faire des ordonnances pour « l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat » retiendra notre attention. Ce droit, dont l'objet, au premier abord, semble assez limité, pose cependant toute la question des rapports du Roi et du Parlement, du Roi et de l'opinion. Durant les quinze années de gouvernement de la Restauration, nous voyons s'affronter royalistes et libéraux. Selon les premiers, la Monarchie représente une puissance supérieure à toutes les autres, et l'article 14, en lui reconnaissant le droit d'ordonnance, l'investit du pouvoir suprême quand la « sûreté de l'Etat » est en jeu. Pour leurs adversaires, par contre, la Charte, concession arrachée aux Bourbons, avait eu pour but de répartir les pouvoirs entre le Parlement et la Couronne, et l'article 14 ne possède qu'une portée de règlement administratif.

Nous avons estimé que les ordonnances du 25 juillet 1830, qui fournirent l'occasion de poser au grand jour le problème que nous es-

sayons de résoudre, loin d'être, en elles-mêmes une cause n'ont été que le résultat d'un conflit entre la Monarchie et l'opinion; ce conflit ne pouvait prendre fin que par le triomphe de l'un des adversaires. Aussi avons-nous insisté assez longuement sur le mouvement de l'opinion de 1814 à 1830.

Voici quelques points que nous tenons à préciser pour expliquer notre méthode de travail :

1° En premier lieu, nous avons cru nécessaire de ne point nous borner à faire l'historique des différentes interprétations, qui furent proposées par les partis, de l'article 14. Il était indispensable d'élargir le débat, en mettant en évidence l'opposition des principes généraux qui commandaient les diverses tendances de l'opinion, surtout au Parlement. Bien entendu, nous avons insisté plus particulièrement quand l'article 14 se trouvait être l'objet d'une discussion ou d'un article, d'une manière directe.

2° Dans le chaos des événements, des discours, des théories, des brochures, des articles, nous n'avons retenu que ce qui pouvait intéresser notre thèse. Par conséquent, tout en mentionnant les faits essentiels pour garder des points de repère, nous nous sommes surtout attaché à faire ressortir, non pas nécessairement les événements les plus importants, mais ceux qui, du point de vue particulier qui nous a occupé, étaient chargés du plus de signification.

3° Enfin, nous avons essayé, autant que possible, d'éliminer tout ce qui n'était que d'intérêt historique dans notre travail. Les grandes lignes de l'histoire de la Restauration étant connues de tous, nous n'avons rappelé que les faits qui, de près ou de loin, intéressaient notre sujet ou aidaient à le comprendre. L'histoire que nous avons esquissée du mouvement des idées et des faits n'a, dans notre thèse, de raison d'être qu'en fonction de son aboutissement logique, c'est-à-dire le conflit de 1830 et le problème de droit public qu'il pose.

CHAPITRE PREMIER

Les Origines de la Charte

La Révolution et l'Empire avaient marqué la France nouvelle d'une telle empreinte qu'après leur effondrement dans la personne du premier Bonaparte, la Monarchie légitime, restaurée, dut pactiser avec l'état de fait qu'ils avaient créé. Afin de liquider ce qui n'apparaissait alors à nombre de bons esprits que comme une douloureuse et tragique aventure, le nouveau monarque octroya une Charte à ses sujets. Il est intéressant de voir rapidement dans quelles conditions les Bourbons se sont résignés à cette concession et dans quelle mesure ils ont entendu aliéner une partie de leur souveraineté. L'histoire de l'élaboration de la Charte Constitutionnelle nous aidera à comprendre les conflits qui surgirent par la suite et, par la même occasion, l'attitude de Charles X, dont les ordonnances amenèrent la chute de la Monarchie.

Lorsque Napoléon, vaincu par la coalition, fut contraint d'abdiquer, le gouvernement provisoire, constitué par Talleyrand prit en mains la direction de l'Etat, et le Sénat se crut destiné à jouer un rôle de premier plan. Une commission sénatoriale, en effet, avait été convoquée par le gouvernement provisoire, et chargée de rédiger une Constitution avant même le retour de Louis XVIII. On espérait ainsi que le souverain, soucieux avant tout de monter sur le trône de ses pères, accepterait sans discussion la Constitution que le Sénat préparait et dans laquelle, comme de juste, il se ménageait un rôle prépondérant.

A ce propos, il n'est pas sans intérêt de voir se dessiner avant même le retour du Roi les deux tendances qui s'affronteront pendant son règne et celui de son successeur. Le projet de Constitution, nettement libéral et même démocratique (puisque'il était subordonné à l'acceptation du peuple français) trouva dans le sénateur Lambrechts, membre de la commission, un défenseur résolu. Ce dernier avait pro-

posé un arrêté conçu en ces termes : « Le peuple français appelle librement au trône Louis-Stanislas-Xavier, frère du dernier Roi » (1). Il appartenait à l'abbé de Montesquiou, membre du gouvernement provisoire et serviteur militant de l'idée monarchique, de s'élever contre un tel texte et d'inaugurer la longue série de ces discussions théoriques dont le Parlement, sous la Restauration, devait être si fréquemment le théâtre. Il protesta qu'en parlant de Louis XVI comme du dernier roi de France, on omettait son fils Louis XVII, auquel seul devait succéder le comte de Provence. Par ailleurs « le peuple français » n'avait pas à rappeler le futur Louis XVIII, car celui-ci rentrait en vertu de son droit propre ; et il semble que la logique ait été, en l'occurrence, du côté de Montesquiou. Comme le remarque Nettement, historien de la Restauration, le défenseur de la légitimité monarchique avait la partie belle, « car la valeur de Louis XVIII, le motif de son rappel, c'était son principe, sans lequel personne n'eût songé à lui » (2). Mais nous voilà loin de la conception que se faisait le Sénat du régime qui allait naître.

Et l'opposition foncière des deux tendances continue de se manifester, lorsqu'on envisage la composition du Sénat futur. Lambrechts voudrait un nombre de sénateurs assez limité afin de ménager aux membres du Sénat impérial, qui devaient en faire partie, une majorité sûre. Mais Montesquiou proteste. Le Roi seul est juge et maître en la matière ; c'est à lui qu'il appartiendra de nommer les sénateurs. Deux systèmes sont désormais en présence : Lambrechts représente l'esprit constitutionnel et légiférant de la Révolution, qui ne conçoit l'existence d'un pouvoir qu'en vertu de textes précis, votés et approuvés par une assemblée, et au besoin par le peuple. Montesquiou, fidèle gardien des traditions de l'Ancien Régime, ne reconnaît pas à un texte le pouvoir de lier le souverain légitime. Tel est le débat en 1814, comme en 1830. On sait que l'abbé de Montesquiou se soumit et accepta de laisser fixer une limitation au chiffre des sénateurs (consentant ainsi à une véritable diminution de la toute puissance royale) par crainte d'un retour offensif du bonapartisme. Talleyrand pour vaincre ses résistances avait agité le spectre du retour de l'Empereur, qui se trouvait encore à Fontainebleau. Le Sénat, momentanément, avait donc partie gagnée, tout au moins auprès du gouvernement provisoire.

(1) Voir NETTEMMENT, « Histoire de la Restauration », tome I, pages 230 et 231.

(2) NETTEMMENT, « Hist. de la Restaurat. », tome I, p. 231.

Mais Talleyrand était trop fin connaisseur des hommes pour se permettre des illusions; bien qu'il eût tout fait pour décider l'abbé de Montesquiou à plaider la cause d'une Constitution auprès du Roi (qui résidait alors en Angleterre) il pressentait bien les résistances que cette idée rencontrerait chez Louis XVIII et encore plus dans son entourage. Au surplus, l'attitude de la presse royaliste était significative; elle protestait avec indignation contre le projet sénatorial, tournait en ridicule les préoccupations ambitieuses des sénateurs et suscitait de telles polémiques que le chef du gouvernement provisoire se vit contraint de rétablir la censure (3).

Le comte d'Artois, on le sait, précéda Louis XVIII en France, avec le titre de lieutenant-général du Royaume. L'ère des difficultés allait commencer. Talleyrand promit au Comte d'Artois d'user de son influence pour empêcher le Sénat de publier la Constitution qu'il projetait d'établir. Pendant toute cette période, la grande préoccupation du prince de Bénévent sera de jouer de son autorité afin de maintenir sa position d'arbitre entre la famille royale, jalouse de ses droits, et les sénateurs jacobins qui exigeaient, comme condition préalable à toute restauration, que le Comte de Provence, jurât d'observer strictement le texte constitutionnel qu'on lui imposerait.

On s'était demandé quelles seraient exactement les attributions du Comte d'Artois, alors que le gouvernement provisoire était pratiquement le maître du pays. Talleyrand fit proposer par Beugnot d'y faire entrer le frère du Roi, dont le titre de lieutenant-général du Royaume serait homologué par le Sénat. Une pareille main mise sur l'autorité du prince et surtout la nécessité de recourir au Sénat pour lui conférer ses pouvoirs devaient fatalement se heurter à un refus. Ce fut ce qui arriva.

Nous ne nous attarderons pas à étudier les rapports que le Comte d'Artois entretenait avec le gouvernement provisoire. Nous nous bornerons à n'en retenir que ce qui peut éclairer notre sujet. Les Bourbons ne pouvaient songer à écarter a priori toute idée de constitution. Talleyrand le savait bien; par ailleurs, il avait l'appui du tzar Alexandre. Aussi le Comte d'Artois fut-il amené à prononcer un discours encore réticent, mais accordant aux revendications du Sénat et du Gouvernement provisoire d'assez larges satisfactions.

« J'ai pris connaissance, disait-il, de l'acte constitutionnel qui rappelle au trône de France le Roi, mon auguste frère. Je n'ai point reçu

(3) NETTEMENT, « Histoire de la Restauration », tome I, p. 235.

de lui le pouvoir d'accepter la constitution, mais je connais ses sentiments et ses principes, et je ne crains pas d'être désavoué en assurant en son nom qu'il en admettra les bases (4) ». Suivaient un certain nombre d'engagements : maintien des deux Chambres, le Prince reconnaissant « que la monarchie devait être *pondérée* par un gouvernement représentatif » ; liberté individuelle et politique, liberté de la presse, « sauf les restrictions nécessaires à l'ordre et à la tranquillité publique » ; liberté des cultes ; inviolabilité des propriétés privées ; responsabilité des ministres ; inamovibilité des juges ; maintien de la Légion d'Honneur ; admission de tout Français aux différents emplois civils et militaires ; respect des opinions et des votes des citoyens.

Quelles conséquences tirer d'une telle déclaration ? Se plaçant au point de vue politique, les plus fermes partisans de la dynastie déplorèrent que le Prince qui représentait le souverain légitime du Royaume, eût été obligé, sous la pression des puissances alliées, et particulièrement de la Russie, de céder aux exigences du Sénat. De leur côté, les représentants des tendances libérales purent se réjouir, un instant, de voir capituler l'orgueilleuse intransigeance du Comte d'Artois. Mais si, délaissant le côté politique de ce discours, on se place à un point de vue juridique, si l'on envisage ce discours comme un précédent, dans la longue série d'actes publics que nous verrons se succéder pendant quinze ans, à quelles conclusions va-t-on aboutir ?

Il semble que cette première déclaration officielle du Prince qui devait être un jour l'auteur des ordonnances de 1830, contienne toutes les contradictions que les hommes politiques des différents partis s'épuiseront par la suite à résoudre. En ne s'en tenant qu'à la lettre même du discours et en isolant soigneusement les paroles prononcées des circonstances qui les inspirèrent et du sens que leur prêtait l'orateur, on pourrait évidemment conclure, comme le firent un certain nombre de sénateurs, que le Comte d'Artois, ne répugnait pas à l'idée d'une Constitution libérale, plus exactement qu'il capitulait devant les exigences du Sénat.

Ce qui est à l'origine du malentendu, c'est que l'une et l'autre parties ne parlent pas le même langage, ou plutôt entendent des réalités différentes sous l'apparence des mêmes mots. Quand le futur Charles X, par exemple, veut bien admettre l'existence de deux Chambres dont l'activité aurait pour but de « pondérer » la Monarchie, il n'entend point dire par là qu'il accepte une monarchie parlementaire.

(4) NETTEMENT, « Histoire de la Restauration », tome I, p. 279.

« Monarchie pondérée », cela signifie simplement dans l'esprit de Monsieur un équivalent à l'ancienne formule de la « Monarchie tempérée ». Louis XVIII, dans le préambule de la Charte, prendra soin, pour justifier à ses yeux et expliquer à ses sujets une décision qu'il affirmait « souveraine » et « indépendante » de se prévaloir des réformes que ses ancêtres avaient successivement introduites dans la vieille armature monarchique. La Royauté française de l'Ancien Régime était « tempérée » par les coutumes du Royaume, elle sera dorénavant « pondérée » par le fonctionnement de deux Chambres, que le souverain aura gracieusement autorisé ses sujets à élire. Dans la pensée du Comte d'Artois, rien d'essentiel n'aura été changé en France; la forme extérieure de la Monarchie se sera transformée comme cela lui était arrivé plusieurs fois au cours de son histoire; mais le principe fondamental de la prééminence du Roi demeure. Ce n'est point là, précisément, la conception du Sénat impérial, ni celle, non plus, des libéraux. Là où le représentant de la famille royale restaurée ne voit qu'une phase nouvelle de l'éternelle continuité monarchique, les héritiers de l'esprit révolutionnaire entendent le droit du peuple, la souveraineté nationale, le régime parlementaire. Le conflit est déjà insoluble parce que des mots encore nouveaux, encore peu délimités quant à leur compréhension, sont employés par chacun des partis dans le sens de ses préférences.

C'est ainsi qu'on peut se demander ce que signifiaient, dans l'esprit du Comte d'Artois, les mots de « bases de la Constitution ». Le Prince promet que le Roi les acceptera, mais ont-elles été définies au préalable ? C'est que la question est grosse de conséquences. Quel est le pouvoir souverain, dont l'autorité servira de base au nouvel édifice juridique qu'on est en train d'édifier ? Est-ce la Nation, est-ce le Roi ? Le problème n'a été tranché encore dans aucun acte officiel; il ne l'est que dans l'esprit des hommes que nous trouvons réunis le 14 avril 1814, autour du frère du Roi, et qui représentent les uns la tradition monarchique, les autres l'idéal jacobin.

Une autre phrase du discours que nous venons de citer mérite de retenir notre attention. C'est celle-ci : « Je connais ses sentiments et ses principes, dit le Comte d'Artois parlant du chef de la Maison de France, et je ne crains pas d'être désavoué... » Ces sentiments, nous les connaissons aussi. Le vieux prince exilé avait toujours prétendu au trône en vertu de son droit divin. Il n'avait pas eu un seul instant l'idée de s'incliner devant la Révolution, ni de reconnaître le

fait accompli. Le Comte d'Artois ne devait avoir aucun doute à cet égard; et d'ailleurs n'était-il pas lui-même encore plus attaché que son frère aux prérogatives de la Couronne ? Tout ce qu'on peut dire de la déclaration du 14 avril, c'est qu'elle fut imposée par les circonstances. Les auteurs des libelles dirigés contre les quatre ordonnances du 25 juillet 1830 (il y en eut un grand nombre) qui prétendirent s'appuyer sur les premières déclarations publiques du Comte d'Artois pour en accabler Charles X nous paraissent recourir à des arguments bien superficiels. Le discours, dont nous avons analysé les termes vagues, ne saurait être considéré comme un précédent en faveur de l'interprétation libérale de la Charte; la proclamation de Monsieur, imprécise et banale, se prête à toutes les interprétations, et elle est grosse de toutes les contradictions que nous verrons se résoudre, quinze ans plus tard, en barricades et en coups de fusil.

Quoiqu'il en soit, le Comte d'Artois avait reculé. Sans doute, ce recul n'était-il pas définitif; mais si l'on considère le Droit comme l'appareil enregistreur des forces en présence, on doit bien se dire que le « droit royal » avait enregistré un échec. Il ne faut pas oublier que nous étudions ici une période de notre histoire d'un intérêt tout particulier, car elle fut, entre toutes, créatrice d'un droit nouveau. Nous estimons que les strictes formules des codes, tant qu'elles n'ont point pénétré les mentalités, tant qu'elles n'ont pas acquis, en quelque sorte, une force sociale, ne sont que des formules vides de signification pratique. Le droit doit emprunter à la réalité sa vie et tirer de l'histoire sa substance. Aussi les péripéties qui ont précédé et suivi la rédaction de la Charte doivent-elles être suivies de très près, si l'on veut se former une opinion nette et impartiale sur la question tant débattue de la validité des ordonnances de 1830. La Charte, qui fut selon le mot d'un contemporain, « bâclée comme un vaudeville », ne saurait être sainement interprétée qu'à la lumière de l'Histoire; et elle ne peut l'être d'une manière sûre que si l'on situe la question des ordonnances à cette bifurcation, où notre droit public eut à choisir entre l'autorité du monarque et celle des mandataires du corps électoral.

Le Comte d'Artois ne devait d'ailleurs pas manquer de prendre l'offensive, à la première occasion qui se présenterait. Il le fit devant les représentants du Corps législatif d'une façon discrète mais ferme. « Ce serait peu d'oublier le passé, nous ne devons former tous qu'une seule famille. Nous avons beaucoup souffert mon frère et moi, mais

nos peines ne sont plus rien. Vous nous direz les maux de la Nation, vous qui êtes ses véritables représentants, et nous chercherons avec vous les moyens d'y porter remède » (5). Le Comte d'Artois faisait ainsi très habilement ressortir tout ce que les prétentions du Sénat avaient d'excessif ; les ambitions politiques des sénateurs, succédant à une attitude servile devant l'Empire, les rendaient assez impopulaires, et le Prince tablait sur cette impopularité.

Le Comte d'Artois s'empara du gouvernement provisoire le 16 avril. Les Bourbons avaient donc repris pied dans la maison. Cependant, leur situation n'était pas encore nettement définie. Le Sénat avait poussé assez loin son avantage. Mais la Couronne conservait malgré tout les mains libres. Quelle allait être l'attitude de Louis XVIII ? Sous quel signe allait-on officiellement restaurer la Monarchie ? Légimité ou souveraineté nationale, là est, pour le moment, toute la question.

On a souvent fait ressortir les différences de caractère et de tempérament qui distinguaient Louis XVIII de son frère. Certains (et notamment les écrivains libéraux de l'époque, dans l'intérêt de leur cause) ont voulu voir dans l'auteur de la Charte, un souverain à tendances constitutionnelles, un admirateur sincère des institutions de l'Angleterre, dont il fut l'hôte, le conciliateur qui saurait ménager tout à la fois les tendances de l'esprit révolutionnaire et les souvenirs du passé. En réalité, pour peu que l'on se donne la peine d'étudier la physionomie du nouveau souverain, on est obligé de constater que Louis XVIII, tout comme le comte d'Artois, était un Bourbon imbu de ses prérogatives, assez intelligent pour comprendre qu'il devait faire des concessions d'ordre accessoire, mais plaçant au-dessus de tout la légitimité de son pouvoir royal. « Un gouvernement sage, écrivait-il en 1799, doit connaître le vœu du peuple et y déférer quand il est raisonnable, mais toujours agir *proprio motu*... Si je suis roi de fait, comme je le suis de droit, je veux l'être par la grâce de Dieu ».

Ce sont là des paroles qu'il convient de méditer car, en 1814, nous y retrouvons tout Louis XVIII. Nous y retrouvons non seulement, exprimé de façon claire et directe, le principe fondamental du droit divin et de l'illégitimité de tout autre pouvoir en France (« si je suis un jour *roi de fait*, comme je le suis de droit ») mais en outre cette idée, qui présidera à l'élaboration de la Charte Constitutionnelle, que la souveraineté se doit de connaître les doléances et les revendica-

(5) NETTEMENT, « Histoire de la Restauration », tome I, p. 282.

tions de ses sujets, mais en se réservant toujours le pouvoir de décision suprême. Le principe de la Monarchie parlementaire anglaise que « le Roi règne et ne gouverne pas » n'a jamais été admis un seul moment par le Comte de Provence. Même alors qu'il n'était qu'un prétendant sans ressources et presque sans espoir, il avait toujours pris soin de maintenir hors de toute discussion, la conception qu'il se faisait du rôle et de la fonction de sa dynastie.

Avant de quitter l'Angleterre, Louis XVIII reçut des envoyés du Comte d'Artois qui lui représentèrent l'indignité qu'il y aurait pour lui à accepter une constitution toute faite des mains du Sénat. Il eut aussi, par ailleurs, la visite d'un représentant du tzar Alexandre qui esaya de lui persuader d'accepter les exigences du gouvernement provisoire et des sénateurs; le Comte d'Artois ne s'était-il pas engagé en son nom ? Alexandre lui-même joignit le Roi, quand celui-ci, se dirigeant sur Paris, s'arrêta à Compiègne. Cette conversation est décisive. Louis XVIII n'ignorait pas quelle était l'influence du tzar sur les décisions des Alliés. Il aurait pu chercher des formules de conciliation, alors qu'il n'avait pas encore été acclamé roi, dans sa capitale, d'une manière officielle. Son attitude, au contraire, fut bien nette. Il revendiqua sans détour sa qualité de roi de France et déclara, avec intransigeance, qu'il préférerait l'exil à l'abandon de ses prérogatives essentielles. Quant aux promesses faites par le Comte d'Artois aux sénateurs, le Roi ne songeait pas à les renier; simplement il n'admettait pas qu'elles lui fussent imposées par le Sénat ou par un autre corps, quel qu'il fût. Les concessions qu'il ferait à la Nation française, il tenait à les faire de son plein gré, par le libre exercice de sa puissance royale.

Alexandre n'étant point parvenu à fléchir Louis XVIII, Talleyrand intervint à son tour. Il fit soumettre au souverain, par des personnalités de son entourage, un projet d'acte constitutionnel qui faisait aux susceptibilités des Bourbons de très larges concessions, tout en réservant les droits du Sénat et de la Chambre des Députés. Voici ce projet :

« Louis, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre, à tous nos féaux et fidèles sujets, salut :

« Rappelé par l'amour de notre peuple au trône de nos pères, instruit par l'expérience, éclairé par les malheurs de la Nation généreuse que nous sommes appelé à gouverner, jaloux de sa prospérité plus que de notre pouvoir, pénétré de la nécessité de conserver autour

de nous ce Sénat aux lumières duquel nous croyons devoir en partie notre retour en notre royaume, et résolu enfin de faire pour la tranquillité publique tout ce qui ne portera pas atteinte aux droits de notre maison, ainsi qu'à la dignité de notre couronne, avons déclaré et déclarons ce qui suit :

« La Monarchie dont nous sommes le chef souverain aura une Constitution, gage mutuel et sacré de la confiance des Français en leur roi et de son amour pour eux. Nous maintiendrons le gouvernement représentatif tel qu'il existe aujourd'hui, divisé en deux corps, le Sénat et la Chambre des députés des Départements » (6).

Suivaient la plupart des engagements que le Comte d'Artois avait déjà consentis dans son discours du 14 avril, et enfin cette phrase qui, plus que tout le reste, devait dresser contre le projet l'hostilité du nouveau monarque : « Tels seront les principes sur lesquels sera établie la Charte que nous jurerons et ferons jurer d'observer dès qu'elle aura été consentie par les corps représentatifs et acceptée par le peuple français ».

Nous avons dit que Talleyrand s'était soucié de ménager les susceptibilités des Bourbons (7). La phrase du début : « Louis, par la grâce de Dieu, Roi de France et de Navarre » était une satisfaction accordée à la préoccupation qu'avait toujours eue Louis XVIII d'affirmer la divinité et, par voie de conséquence, la pérennité de ses droits. De même, Talleyrand lui laissait l'initiative des concessions que la Monarchie se verrait contrainte de faire à son peuple. Les prétentions du Sénat se trouvaient ainsi fortement ébréchées. Mais le projet ne pouvait encore satisfaire Louis XVIII. La résistance de ce dernier n'était pas provoquée par une question de susceptibilité, mais de principe. Le Roi, qui déclarait tenir son pouvoir de Dieu seul, ne pouvait pas admettre l'ingérence d'un Sénat, sans autorité à ses yeux, comme pouvoir constituant. Par ailleurs, la dernière phrase du projet, qui faisait intervenir les « corps représentatifs » et prévoyait l'acceptation du peuple français, supposait implicitement l'existence d'un autre pouvoir souverain, concurrent du pouvoir royal. Le projet de Talleyrand fut donc rejeté pour toutes ces raisons. Ainsi s'affirmait

(6) Voir NETTEMENT, « Hist. de la Restaurat. », tome I, p. 319-320.

(7) Voir à ce sujet les « Mémoires » de VITROLLES. Le projet de Talleyrand, selon l'écrivain royaliste, était plein de subterfuges « Les paroles royales, en ayant l'air de concéder beaucoup, cachaient les fils par lesquels on pourrait retirer ce qu'on avait l'air de donner ». (« Mémoires », tome II, p. 103).

chez Louis XVIII ce qui avait déjà été sa préoccupation constante lorsqu'il n'avait encore, aux yeux de l'Europe, que le titre de Comte de Provence : maintenir intact le principe d'une souveraineté unique en France, incarnée dans la famille royale. « Il est un point sur lequel il n'avait jamais fléchi, constate Duvergier de Hauranne dans son « Histoire du Gouvernement parlementaire », une foi absolue dans le droit qu'il tenait de ses pères, une confiance entière, inébranlable dans la puissance de ce droit » (1).

Ce droit néanmoins dut composer avec les circonstances. Alexandre I^{er} s'opposait à l'entrée de Louis XVIII à Paris tant que celui-ci n'aurait pas accordé certaines satisfactions au Sénat. Voilà comment s'explique la déclaration de Saint-Ouen, faite le 2 Mai 1814, et qui, tout en maintenant la prééminence royale au-dessus de toute discussion, accordait au libéralisme du temps des concessions de détail assez considérables. Voici le texte de cette déclaration :

« Louis, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre, à tous ceux qui verront ces présentes, salut :

« Rappelé par l'amour de notre peuple au trône de nos pères, éclairé par les malheurs de la Nation que nous sommes destiné à gouverner, notre première pensée est d'invoquer cette confiance mutuelle si nécessaire à notre repos, à son bonheur.

« Après avoir lu attentivement le plan de Constitution *proposé* par le Sénat dans sa séance du 6 avril dernier, nous avons reconnu que les bases en étaient bonnes, mais qu'un grand nombre d'articles portant l'empreinte de la précipitation avec laquelle ils ont été rédigés, ils ne peuvent, dans leur forme actuelle, devenir lois fondamentales de l'Etat.

« Résolu d'adopter une Constitution libérale, voulant qu'elle soit sagement combinée, et ne pouvant en accepter une qu'il est indispensable de rectifier, nous convoquons pour le 10 du mois de juin de la présente année, le Sénat et le Corps législatif, en nous engageant à mettre sous leurs yeux le travail que nous aurons fait avec une commission choisie dans le sein de ces deux corps, et à donner pour base à cette Constitution les garanties suivantes... » (9).

(8) DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du gouvern. parlem. en France », tome I, p. 125.

(9) La déclaration de Saint-Ouen a été publiée *in-extenso* dans de nombreux documents du temps. L'« Histoire de Louis XVIII, roi de France et de Navarre », qui parut à Paris en 1824, en parle assez longuement (p. 200 et suiv.). On en retrouve aussi le texte dans NETTEMENT (« Hist. de la Restaur. », tome I, p. 329).

Suivait la liste des garanties annoncées : maintien du Sénat et de la Chambre, libre vote de l'impôt par le Parlement, liberté publique, liberté individuelle, liberté de la presse (« sauf les précautions nécessaires à la tranquillité publique ») et des cultes, inviolabilité de la propriété privée, inamovibilité des juges, maintien de l'institution de la Légion d'Honneur, accession de tous aux emplois civils et militaires, etc... En somme, tout ce que le Comte d'Artois avait déjà promis dans son allocution et que le Prétendant était depuis longtemps décidé à accorder.

Mais si la liste des concessions consenties par le Roi (et qu'on savait inévitables) ne souleva pas une trop grande émotion, les premiers paragraphes, qui reconnaissaient l'existence légale du Sénat et de la Chambre d'un régime que les légitimistes avaient toujours feint d'ignorer, soulevèrent l'indignation des hommes de droite, de ceux notamment qu'on devait désigner plus tard sous le nom d'« ultras » dans la « Chambre introuvable ». Un gentilhomme toulousain, M. de Villèle, protesta avec force contre ce qu'il considérait, de la part du souverain, comme une reconnaissance implicite du Gouvernement impérial. Louis XVIII, il est vrai, ne faisait pas preuve en la circonstance, d'une grande logique devant lui-même : Il s'était toujours considéré comme roi et seul souverain légitime à partir de la mort de son neveu, le Dauphin ; il avait, dès les premières négociations qui furent entreprises en Angleterre, manifesté l'intention bien nette de dater ses actes royaux de son accession théorique au trône de ses ancêtres (c'est-à-dire en considérant l'année de la mort de Louis XVII comme la première de son règne) et voilà qu'il admettait officiellement l'existence juridique de deux corps nés sous un régime qu'il s'était refusé à reconnaître. Sans doute, ces deux corps n'étaient-ils appelés qu'à titre consultatif ; il n'en restait pas moins que le Roi admettait implicitement, de cette manière, leur existence légale.

M. de Villèle ne fut d'ailleurs pas le seul à s'en indigner. Un autre publiciste, qui lui aussi laissera son nom dans l'histoire de cette époque, Benjamin Constant, adjura le souverain en termes pathétiques de ne point faire de concessions avilissantes. « Ne faites point l'immoral abandon de l'oriflamme de vos pères pour prendre un drapeau tout sanglant de crimes et dépouillé de tout succès ». Il est vrai qu'il s'agit là du Benjamin Constant de 1814, qui n'est pas celui de 1815 et encore moins celui des années suivantes.

La vérité est que Louis XVIII avait été contraint, comme nous

l'avons dit, de compter avec les événements. Il ne pouvait songer à faire complètement fi des hommes politiques qui composaient les deux Chambres, pas plus qu'il ne pouvait, en des circonstances aussi troubles, et alors qu'il n'était pas encore prouvé qu'aucun mouvement bonapartiste ne fût à craindre, se dispenser d'écouter les conseils des gouvernements alliés. Au surplus, n'était-il pas vain de prétendre ignorer, outre la personne de l'Empereur déchu, les corps qu'il avait mis à la tête de l'Etat ? (10).

En définitive, si peu satisfaisante que soit pour la logique pure, la déclaration de Saint-Ouen, elle n'en consacre pas moins, et c'est là malgré tout le point essentiel, la priorité du pouvoir royal et sa suprématie. Nous voilà loin des premières revendications du Sénat. Que l'on compare seulement les termes de la déclaration que Talleyrand avait proposée une semaine auparavant, et l'on comprendra à quel point les Bourbons avaient réussi à imposer leur point de vue. Il n'est plus du tout question d'approbation à demander au peuple français ou à ses mandataires. Le Roi affecte même d'ignorer que le Sénat eût émis la prétention de poser des conditions ; il ne parle que de « plan... proposé par le Sénat dans sa séance du 6 avril ». Afin de ne pas démentir les promesses qu'avait faites le Comte d'Artois, le Roi veut bien ajouter qu'il a trouvé que « les bases en étaient bonnes », mais là se borne son approbation. Quant aux articles rédigés avec trop de hâte (traduisez : ne mettant pas assez en valeur la prérogative monarchique et paraissant considérer qu'il puisse exister en France un autre pouvoir en face du pouvoir royal) Louis XVIII les récuse purement et simplement. Enfin et surtout, c'est la Couronne qui s'arroge le droit de prendre l'initiative en ce qui concerne la réforme de l'Etat (11). Comme l'a fort bien dit M. Seignobos « la Constitution

(10) VAULABELLE (« Histoire des deux Restaurations », page 63) note justement que, légitime ou non, le pouvoir de Louis XVIII ne fût jamais devenu effectif si, au préalable, l'Empire n'était pas tombé.

(11) « Au point de vue constitutionnel, elle (la déclaration de SAINT-OUEN) enlevait au Sénat tout le mérite d'avoir songé à une Constitution libérale, pour le donner au Roi. Sans doute, Louis XVIII s'était engagé à promulguer une charte constitutionnelle ; mais en se réservant le choix des membres de la Commission, il se réservait la faculté de transformer entièrement à son profit la Constitution sénatoriale ». (Pierre SIMON, « L'élaboration de la Charte Constitutionnelle de 1814 », p. 68).

était remplacée par une simple promesse du Roi de faire lui-même une Constitution » (12).

Telle est l'histoire succincte des préliminaires de la rédaction de la Charte. Pour comprendre l'esprit qui allait présider à l'interprétation de la Constitution de 1814, il était nécessaire de bien définir les positions de tous ceux qui, de près ou de loin, en avaient préparé l'élaboration. Nous avons vu quels problèmes s'étaient posés après la chute de l'Empire, les prétentions du libéralisme (incarné assez paradoxalement dans le Sénat impérial) les négociations avec le Comte d'Artois, puis avec Louis XVIII. Dans cette première période, où le droit public, tel que l'entendra la Restauration, se trouve encore à l'état de nébuleuse et mal dégagé des courants qui s'opposent, nous avons constaté qu'en définitive les principes de l'Ancien Régime, malgré les concessions que la Monarchie crut devoir faire aux idées libérales du siècle, constituèrent « la base » des premiers actes officiels du nouveau souverain. Nous allons voir que ces principes seront aussi le fondement de la Charte Constitutionnelle.

(12) SEIGNOBOS. « Histoire politique de l'Europe contemporaine », tome I, p. 126.

CHAPITRE II

Elaboration de la Charte

Ainsi que l'avait promis Louis XVIII dans sa déclaration de Saint-Ouen, une commission, dont les membres furent pris dans le Sénat et le Corps législatif, se réunit le 22 mai 1814. Elle comprenait, en nombre égal, des sénateurs et des députés. Parmi les premiers, citons : Barthélemy, Boissy d'Anglas, Garnier, Sémonville, et, parmi les députés : Clausel de Coussergues, Faulcon, Lainé. La commission de rédaction fut présidée par le chancelier M. Dambray. Montesquiou, Ferrand et Beugnot furent choisis par le Roi pour être ses commissaires auprès des rédacteurs du texte constitutionnel.

Tout d'abord, un projet de constitution fut rédigé par l'abbé de Montesquiou; ce projet, après avoir été soumis au Roi et approuvé par lui, fut présenté ensuite à la commission, qui y apporta un certain nombre de modifications de détail. Disons, pour commencer, quelques mots sur la procédure adoptée pour la rédaction de la Charte. C'est le chancelier qui était chargé de lire aux membres de la commission les articles du projet; après la lecture de chaque article, il demandait à ces derniers leur avis. Lorsqu'ils élevaient des objections, les commissaires du Roi défendaient l'article incriminé, la discussion s'engageait et aboutissait le plus souvent à un compromis entraînant des modifications sans grande importance. Par contre, quand les modifications à faire présentaient un certain caractère de gravité, on devait s'en remettre au Roi, qui décidait en dernier ressort. Ainsi donc, non seulement le projet avait été rédigé par l'homme de confiance de Louis XVIII (nous savons que l'abbé de Montesquiou, sous le gouvernement provisoire, fut toujours le plus ferme défenseur des prérogatives du Monarque), mais en outre, chacune des modifications qui pouvaient y être apportées par la Commission, si elles présentaient quelque intérêt, se trouvaient obligatoirement soumises à l'approbation du souverain. Voilà déjà un indice, et qui n'est point négligeable,

qui nous permet de prévoir dans quel sens sera rédigée la Charte Constitutionnelle.

Dès le début se produisit un incident significatif. Boissy d'Anglas crut devoir signaler une « omission » dans le projet présenté par Dambray ; il n'y était pas question du nouveau gouvernement de la France, on n'y parlait point de l'ordre de succession au trône ; les règles concernant la régence en cas de minorité, n'étaient pas fixées ; rien de ce qui concernait la famille royale n'était prévu (1). On voit très bien où voulait en venir Boissy d'Anglas. Sa sollicitude ne tendait à rien moins, en introduisant la Monarchie dans la Charte, qu'à la limiter. la « constitutionnaliser ». Montesquiou ne perdit pas cette occasion de manifester non pas seulement ses sentiments (ce qui n'aurait qu'un intérêt très relatif) mais les sentiments et l'esprit de la Monarchie restaurée. Sa thèse tient en quelques mots : le roi, en prenant possession du trône n'a pas créé un nouveau régime, il ne fait que continuer la longue lignée de ses ancêtres. En un mot, il y a continuité de souveraineté. Rien de plus absurde, par conséquent, que de mentionner dans un acte officiel, l'existence de ce qui n'a jamais cessé d'être. « C'est par la puissance royale inhérente à sa personne, dira l'abbé de Montesquiou, qu'il (le Roi) a parlé dans sa déclaration de Saint-Ouen et qu'il s'expliquera plus explicitement par l'acte qui va être discuté. Il serait inconséquent de remettre en discussion le pouvoir auquel appartient le gouvernement et qui a réuni l'assemblée présente. En outre, il y aurait à cela du danger, car quelle que fût la forme de déclaration qui sortirait de la discussion, elle diminuerait plutôt qu'elle ne fortifierait un principe qui a sa racine dans les siècles » (2). Le pouvoir monarchique devait donc demeurer au-dessus des événements qui avaient marqué les vingt dernières années. La Révolution n'avait été qu'un accident. Le Roi reparaisait, toujours semblable à lui-même, apportant, au gré des circonstances, les réformes qu'elles sollicitaient, mais invariablement attaché au principe fondamental qui était sa raison d'être, « tel qu'en lui-même enfin l'Eternité le change ».

Et comme Boissy d'Anglas insistait, Faget de Baure, soutint à son tour, à l'encontre de son collègue, la thèse de Montesquiou. « Dans sa pensée, tout ce qui s'est passé depuis la Restauration était

(1) Voir P. SIMON, « L'élaboration de la Charte constitutionnelle de 1814 », p. 79.

(2) NETTEMENT, « Hist. de la Restaurat. », tome I, p. 397.

la reconnaissance d'un droit préexistant, qui n'a besoin d'être écrit nulle part parce qu'il est inné dans l'esprit comme dans le cœur de tous les Français » (Nettement). Là encore, nous retrouvons l'idée d'une monarchie supérieure à tous les textes et à toutes les constitutions, parce qu'elle puise son droit dans l'adhésion séculaire de ses sujets. Faget de Baure invoque ce que M. Funck-Brenfano appelle le « front populaire de la Monarchie », d'une Monarchie qui n'est pas limitée, et encore moins *délimitée* (comme le souhaiteraient les descendants des jacobins) mais seulement *tempérée* par une coutume qu'elle-même a contribué à créer. Notons en passant que, dans l'esprit des royalistes du temps, l'adhésion populaire à la dynastie remonte tellement haut qu'elle se confond pratiquement avec le « droit divin » des Bourbons. Or, on ne met pas le droit divin dans un texte. Voilà ce que ne voulaient pas comprendre les libéraux les plus attachés à Louis XVIII. Et c'est là l'origine du divorce entre la Royauté et les tendances constitutionnelles du XIX^e siècle.

Fontanes, de son côté, dans un langage imagé et souvent obscur, invoqua le rôle de la Providence, soutint qu'il ne fallait pas rechercher l'origine des pouvoirs, à moins de courir le risque de « soulever des tempêtes » et conclut ainsi : « Il est pour tous les citoyens des droits incontestables qui se manifestent à tous les yeux. Discutons ces droits avec franchise... mais inclinons-nous à l'entrée d'une région plus élevée ».

La discussion préalable que nous venons de résumer est pleine d'enseignements : elle situe définitivement la Charte dans son cadre, avec les caractères qui nous permettent de la distinguer des Constitutions qui se succéderont par la suite, dans le courant du siècle. Les traits essentiels de la Charte, apparaissent avec tant d'évidence, dès les premières séances de la commission, que nous pouvons déjà y voir le dernier des grands actes juridictionnels de l'Ancien Régime. Sans doute, l'esprit nouveau le pénètre-t-il de toutes parts, sans doute l'interprétation libérale qu'on en donnera accentuera-t-elle l'impression que Louis XVIII avait accepté de pactiser avec la Révolution ; tout un côté extérieur et superficiel (proclamation de l'égalité de tous devant la loi, création de deux Chambres permanentes, maintien de la Légion d'honneur, etc...) fera croire à un changement radical dans les principes gouvernementaux de la Royauté légitime. En réalité, la Monarchie, dans sa déclaration assez vague d'égalité devant la loi, par exemple, ne fait que consacrer un événement historique qu'elle

a elle-même accéléré, en prenant position contre la féodalité. Par ailleurs, les Chambres n'ont, dans la pensée de l'auteur de la déclaration de Saint-Ouen, qu'un pouvoir de contrôle et de discussion. S'il a plu à la dynastie restaurée de faire quelques concessions, son droit essentiel n'a pas été entamé. Le cœur même de l'édifice juridique de la Restauration appartient à l'Ancien Régime. Seule la dureté des temps a imposé aux Bourbons une façade libérale, d'un style qui jure avec l'ensemble.

L'examen des articles commença aussitôt après la discussion qui avait mis aux prises Boissy d'Anglas et Montesquiou. Les premiers furent admis sans peine. L'article 6, qui proclamait la religion catholique religion d'Etat souleva bien des objections du côté protestant, mais le chancelier Dambray employa un argument irrésistible : la tradition, qui veut que, depuis douze siècles, le Roi soit considéré comme le premier serviteur de l'Eglise Romaine. Il y aurait eu quelque chose de changé dans le visage de la monarchie, si la religion que professait le Roi très chrétien, n'était pas proclamée religion d'Etat. Nous n'insisterons pas davantage sur ce débat qui, d'ailleurs, ne souleva pas de passions trop vives ; mais il est nécessaire de se rappeler, en passant, cet article 6 : si modeste qu'il soit, au milieu d'autres qui donneront aux juristes de plus sérieuses préoccupations, il contribue à rendre à la Restauration, ce que nous appellerions aujourd'hui, son « climat moral ».

Sur l'article 8 (relatif à la liberté de la presse) la discussion fut assez vive. S'il faut en croire Beugnot, la liberté des journaux n'était pas prévue dans le droit reconnu aux Français « de publier et de faire imprimer leurs opinions ». Les journaux, dans l'esprit de la plupart des membres de la commission, dépendaient de la police du royaume. « Les journaux quotidiens, écrit Beugnot, restaient dans le domaine de la police et ne pouvaient pas être soustraits à son action... Si on eût proposé à la commission un article qui le déclarât expressément, il eût passé, sinon à l'unanimité, du moins et certainement, à une forte majorité » (3). Peut-être l'avis de Beugnot, homme de droite, est-il intéressé. Il semble toutefois que la commission dans son ensemble, se soit contentée de maximes générales sur la liberté des opinions, sans prévoir la liberté des journaux. N'oublions pas, en effet, que selon le mot d'un historien de la Restauration, « le

(3) BEUGNOT. « Mémoires », tome II, p. 156.

système adopté par le Roi avait été de ne poser dans la Constitution que des principes généraux, dont on laisserait au temps et à l'expérience le soin de déduire les conséquences » (4). Mais ces principes, souvent un peu vagues, avaient besoin d'être précisés (comme c'est le cas devant la question de la liberté des journaux). Seulement, dans quel sens « le temps et l'expérience » (traduisons : les événements) allaient-ils tirer les conséquences de principes sur lesquels chacun discutait ? Et surtout, qui allait s'arroger le pouvoir de « déduire les conséquences », en d'autres termes d'interpréter la Charte ? Si la question avait été abordée nettement, au moment où la commission était réunie, il est vraisemblable qu'on eût répondu qu'en dernier ressort, le Roi seul avait ce droit. Et une telle réponse nous paraît assez conforme à l'esprit de la Charte de 1814, œuvre de la Monarchie, et que Louis XVIII prit le soin d'intégrer dans la tradition de la dynastie royale. Nous verrons combien, par la suite, on s'éloignera de la conception que s'était faite le souverain de la Charte Constitutionnelle.

L'article 8 suscita un débat assez vif : la thèse qui tendait à en restreindre la portée fut soutenue par Fontanes, Faget de Baure, Sémonville. Boissy d'Anglas, par contre, prit la défense de la liberté intégrale d'expression, et soutint avec ingéniosité que l'esprit d'opposition, s'il ne s'écoulait par le moyen de l'écriture et se trouvait trop longtemps « refoulé », risquait fort de dégénérer en violences révolutionnaires. Selon certains historiens, une vive discussion s'engagea à la commission sur le texte même de l'article primitif du projet. Ce texte, d'après Viel-Castel, Duvergier de Hauranne et quelques autres écrivains à tendances libérales, était le suivant : « Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois qui doivent *prévenir et réprimer* les abus de cette liberté ». Il est évident que si les lois avaient le pouvoir de *réprimer* les abus possibles de la liberté de presse, une des plus sérieuses garanties de cette liberté disparaissait. Ce n'est qu'après une discussion entre Boissy d'Anglas et les commissaires du Roi, que le mot « prévenir » aurait été supprimé. « Par cette suppression, la liberté de la presse était fondée », écrit Viel-Castel (5).

A cette version s'opposent les témoignages de Clausel de Cous-

(4) NETTEMENT, « Histoire de la Restaur., tome I, p. 405.

(5) VIEL-CASTEL, « Histoire de la Restauration », tome I, p. 426.

sergues et de Beugnot. Ils sont d'accord tous deux pour affirmer n'avoir point gardé souvenir qu'il y eût eu de discussion sur les mots « prévenir » et « réprimer » ; ils soutiennent l'un et l'autre que, dans l'esprit des membres de la commission, la répression des abus de la liberté d'écrire comprenait toutes les mesures jugées utiles pour faire respecter l'ordre public. Ce double témoignage tire son importance du fait que Beugnot et Clausel de Coussergues étaient tous deux présents lors de la discussion qu'invoquent les historiens que nous venons de citer. Il convient, il est vrai, de faire la part de certaines défaillances de mémoire trop intéressées pour être honnêtes. Nous savons que Clausel de Coussergues fut l'un des plus violents orateurs de l'extrême droite (c'est lui qui réclama des poursuites contre Decazes après l'assassinat du duc de Berry) (6). Plus sérieux nous semble le témoignage de Beugnot (7), dont l'attitude lors de la discussion de l'article 9 sur l'inviolabilité des propriétés, atteste qu'il savait se placer au-dessus des passions politiques du moment.

Quoiqu'il en soit de cet article 8, il semble bien que dans l'esprit de ses rédacteurs, des lois restrictives assez sérieuses eussent été facilement admises. Lorsque nous lisons aujourd'hui que « les Français ont le droit de publier... leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté », il nous semble que voilà établies ce que nous appelons la liberté de pensée, la liberté de la presse. Le second corps de phrase, pour nous, n'aurait rien de restrictif et les « abus de liberté » auxquels il est fait allusion

- (6) CLAUSEL DE COUSSERGUES traite de la question dans son livre « Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte », livre paru à Paris en 1830, chez Pihan-Delaforest. Clausel de Coussergues affirme qu'il n'est pas resté dans sa mémoire qu'il y ait eu discussion sur les mots « prévenir » et « réprimer ». S'il était vrai, ajoute-t-il que le mot « prévenir » eut été supprimé ce serait parce qu'il aurait été jugé synonyme avec le mot « réprimer ». (Voir p. 94 et 95).
- (7) BEUGNOT, dans ses « Mémoires », écrit ceci : « On a prétendu que dans le projet mis en discussion se trouvaient les deux mots *prévenir* et *réprimer*; c'est une erreur : je ne vois dans l'exemplaire qui m'a servi pour la discussion que le mot *réprimer*, et je ne me rappelle pas que celui de *prévenir* ait été prononcé » (p. 158). Cependant, l'auteur ajoute qu'il a trouvé dans ses papiers « un exemplaire de la Constitution présentée par le Sénat, où les mots *prévenir* et *réprimer* se suivent en effet. » Beugnot se demande qui a fait disparaître le mot *prévenir*. Mais sur un point, son témoignage est bien net : il n'y a pas eu discussion à ce sujet, dans le sein de la Commission.

ne signifieraient, dans notre droit actuel, que des délits de droit commun (imputations calomnieuses, chantage, etc...). Alors qu'en 1814, ces abus de liberté n'étaient pas considérés seulement du point de vue du droit privé, mais aussi du droit public. Là encore, l'interprétation extensive et libérale de la Charte va dépasser les intentions de son auteur. Et cette interprétation se répandit si bien dans l'esprit public que lorsqu'en 1830 la presse d'opposition attaqua avec violence l'expédition d'Alger, le gouvernement ne songea pas à réprimer les « abus » que pouvait faire la presse de sa liberté : l'opinion ne l'eût pas accepté; elle y aurait vu une violation de la Charte. Au contraire, pour la plupart des membres de la commission qui siégeait en mai 1814, une intervention des pouvoirs publics contre les journaux eût paru peut-être impolitique, mais en tout cas parfaitement conforme à la lettre de la Charte, en de telles circonstances. Le sens restrictif contenu dans le dernier corps de phrase de l'art. 8 s'était bien estompé en quinze ans. La meilleure preuve en fut fournie par Charles X qui, lorsqu'il se décida à sévir contre la presse, se vit contraint, non pas d'invoquer l'art. 8, mais de le modifier. Suffisantes en 1814, les restrictions contenues dans cet article ne l'étaient plus en 1830; nous assistons ainsi, dans une période relativement courte, à l'usure d'un texte.

Les autres articles de la première partie de la Charte (qui en comprenait douze en tout) passèrent sans soulever de grands débats, sauf l'article 9, qui consacrait la spoliation des anciens propriétaires, dépossédés par la Révolution. Malgré l'intervention des représentants de la Droite, l'article fut admis après une argumentation assez serrée du Comte Beugnot. Les douze premiers articles de la Charte, réunis sous le titre de « Droit public des Français » avaient donc consacré plusieurs des conquêtes de la Révolution française. Mais il importe de bien distinguer le point de vue *social* du point de vue *politique* (ou constitutionnel). Du point de vue social, la Monarchie ne fit aucune difficulté pour prendre à son compte un certain nombre des principes proclamés par la première République, mais dont l'évolution sociale de l'Ancien Régime avait lentement préparé l'avènement : accession de tous à tous les emplois, proportionnalité des impôts, égalité devant la loi, etc... Notons, d'ailleurs, en passant, que l'égalité ne se trouvait encore appliquée que d'une manière très relative (l'hérédité des titres de noblesse et le nombre restreint des électeurs n'étant pas précisément inspirés par l'idée égalitaire). Il n'en reste pas moins, en

définitive que les conceptions *sociales* de la Restauration ressemblent assez à un compromis entre l'Ancien Régime et la Révolution.

Mais nous n'avons pas à étudier ici la composition de la société, ni le recrutement de ses élites. Le problème *constitutionnel* seul doit nous retenir. C'est en se plaçant à ce point de vue de droit public que l'on peut dire que, dans le système instauré en 1814, l'esprit de l'Ancien Régime prédomine. Nous en avons déjà donné la raison essentielle : le Roi étant la seule source légitime de tous les pouvoirs, en reste aussi l'expression suprême. Au surplus, cette prééminence royale, nous allons la voir s'affirmer dans les articles suivants, qui traitent de la « forme du gouvernement du Roi ». Les premiers articles de ce chapitre furent admis sans discussion et notamment le fameux article 14, qui, outre le droit de déclarer la guerre, de signer les traités et de nommer les fonctionnaires, reconnaît au Roi le pouvoir de faire « les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat ». On a beaucoup épilogué sur l'article 14 (et pour cela, comme nous le verrons, on n'a pas attendu que les ordonnances de 1830, le missent à l'ordre du jour). Mais il est certain qu'en 1814, il fut admis, par la commission, sans soulever aucun débat. Naturellement, ce silence a été interprété par les divers partis dans le sens qui s'accordait le mieux avec leurs sentiments ; on ne fait jamais autant parler les gens que lorsqu'ils ne disent rien. Pour Viel-Castel, par exemple, l'article 14 ne donne lieu à aucune observation, parce qu'on « n'y voyait alors qu'une sorte de lieu commun emprunté aux constitutions antérieures, et personne n'y soupçonnait le sens redoutable et mystérieux qu'on a voulu depuis y attacher » (8). Vaulabelle, de son côté, affirme aussi que jamais les auteurs de l'art. 14 n'auraient eu l'idée de lui attribuer un sens « dictatorial ». Il est vrai, ajoute-t-il, que ce prince (Charles X) mit seize ans à le découvrir » (9). Pour Nettement, au contraire, on n'éprouva le besoin de rien dire, parce qu'il semblait parfaitement naturel que le Roi pût exercer, dans certaines circonstances exceptionnelles, la dictature. La chose allait donc de soi.

Pour notre part, nous ne pensons pas que le silence de la commission soit tellement éloquent. Chaque mot avait-il été bien pesé ? Il semble que si un indiscret eut à ce moment demandé quelques pré-

(8) VIEL-CASTEL. « Histoire de la Restauration, » tome I, p. 429.

(9) VAULABELLE. « Histoire des deux Restaurations », tome II, p. 83.

cisions, la question se fût compliquée : deux tendances se seraient vraisemblablement heurtées. Mais au fond, cet article 14 n'était-il pas une manière discrète de rappeler que toute autorité émane du Roi, et que s'il avait plu à ce dernier d'amoindrir sa souveraineté, lui seul demeurerait maître de fixer les limites de cet amoindrissement ?

L'article 16 (« Le Roi propose la loi ») souleva quelques objections. Ne pouvait-on pas permettre aussi, à l'une ou l'autre Chambre, d'en prendre l'initiative ? Comme, par ailleurs, les lois votées par le Parlement devaient obtenir l'acceptation et la ratification royales, le Souverain jouait ainsi, dans leur élaboration, un rôle exorbitant. A ces arguments, Montesquiou répondit en invoquant la tradition : depuis les capitulaires, une des attributions essentielles de la Couronne consistait dans le pouvoir exclusif de proposer la loi. C'était, selon le mot de Clausel de Coussergues « l'une des bases de l'ordre public ». Et comme on objectait que des Chambres qui n'auraient ni le droit de proposer ni celui de sanctionner les lois ne seraient que de simples conseils, Montesquiou affirma que « des conseils qui parlent au nom de la Nation se font presque nécessairement écouter » (on voit combien une telle conception est proche, sur certains points, de celle des Etats généraux). Et il ajouta ces réflexions curieuses : « Il ne faut pas oublier que le pouvoir représentatif une fois implanté dans une nation tend toujours à s'étendre. Qu'étaient les Chambres d'Angleterre dans l'origine ? Des conseils obligés que le roi avait toutes sortes de peines à réunir : on sait ce qu'elles sont devenues » (10). Montesquiou ne prévoyait pas à quel point ces paroles se vérifieraient, à quel point la Charte serait en quelque sorte vidée de son contenu d'Ancien Régime pour en arriver à n'être plus, dans les mains des adversaires des Bourbons, qu'une machine de guerre contre la Monarchie.

Mais la gauche insista ; on aboutit à une transaction. Il fut entendu que la Chambre n'aurait pas le droit d'initiative, mais elle pourrait « supplier le Roi » de proposer une loi toutes les fois qu'elle le jugerait nécessaire. Une telle solution n'avait rien de révolutionnaire ; elle continuait et consacrait la longue tradition de l'Ancien Régime qui permettait aux trois ordres de la Nation d'exposer dans leurs « cahiers » les doléances qu'ils avaient à formuler. Ainsi délimité, le pouvoir attribué à la Chambre de « supplier » le Roi obtint sans peine l'adhésion de Louis XVIII. Dans sa réponse, en date du 24 mai, à la

(10) NETTEMENT. « Hist. de la Restaur. », tome I, p. 413.

commission le Roi fit savoir qu'il regardait une telle mesure comme une confirmation de sa prérogative de souverain, et « comme un moyen d'attribuer aux Chambres une faculté qui, sous une forme ou sous une autre, avait toujours été exercée en France » (11). Là encore reparaît le souci de maintenir, dans la tradition royale, tout ce qui pouvait ressembler à une innovation.

Cette difficulté une fois réglée, la Commission mit au point le système qui serait suivi pour l'établissement de la liste civile du Roi ; elle réglementa ensuite l'institution de la pairie héréditaire ; puis on aborda le chapitre de la Chambre des Députés. L'abbé de Montesquiou demanda qu'il fût réservé au Souverain de nommer les députés, comme il le faisait pour les pairs (12). Bien entendu, une telle proposition fut repoussée : la Chambre dans ce cas aurait fait double emploi avec le Sénat. Mais le fait que cette idée ait été sérieusement proposée révèle bien quel était l'état d'esprit de l'un des représentants le plus en vue du parti monarchiste, et que le Roi honorait d'une confiance particulière. Il fut décidé que les députés seraient élus par des citoyens payant au moins 300 francs d'impôts fonciers : seuls seraient éligibles ceux qui en payaient au moins mille. L'article 40 spécifiait que les électeurs devaient avoir au moins trente ans. L'article 43, enfin prévoyait que le président de la Chambre des Députés serait nommé par le Roi « sur une liste de cinq membres proposés par la Chambre ».

L'article 46, portant qu'aucun amendement ne pouvait être fait à une loi s'il n'avait été « proposé ou consenti par le Roi » souleva de nouvelles objections. Ce n'était là, en somme, qu'un supplément à l'article 16 qui disait que « le Roi propose la loi » (la remarque est de Ferrand). La gauche protesta : si, pour chaque amendement, on devait obtenir le consentement du Roi, les lois mettraient un temps infini à être votées. Mais, constate Nettement, « aucun de ces inconvénients ne pouvait entrer en balance avec le danger de donner des ouvertures à l'usurpation du droit d'initiative attribué exclusivement au Roi ». Nous retrouvons toujours la préoccupation de laisser à la Couronne la plus grande liberté, de voir dans le monarque la source de toute autorité et de toute puissance publique.

L'article 48 : « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a

(11) NETTEMENT. « Hist. de la Restaur. », tome I, p. 415-416.

(12) Voir BEUGNOT, « Mémoires », tome II, p. 191 et suiv.

été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le Roi » était de la plus haute importance. C'était, pratiquement, le seul qui pût mettre en échec la volonté du Roi. C'est par le refus de voter les impôts et le budget qu'une Chambre allait pouvoir, en fait, imposer le ministère qui lui plairait. Nous verrons qu'en 1830 l'opposition d'extrême gauche préconisa ce système pour venir à bout de l'hostilité de Charles X. il peut sembler surprenant qu'un tel article n'ait pas soulevé de discussions à la commission. En réalité, on n'y voyait qu'une coutume héritée des Etats généraux. Aux yeux mêmes des plus intransigeants défenseurs du trône, il paraissait naturel que les représentants du peuple consentissent les impôts au Roi, comme cela s'était toujours pratiqué du temps que les Etats généraux se réunissaient. Cette prérogative, uniquement d'ordre financier, ne conférait en principe au Parlement aucun droit de regard sur la politique du royaume, et encore moins sur la composition du ministère. Que l'article 48, par conséquent, n'ait soulevé aucune objection de la part d'un Ferrand ou d'un Montesquiou, nous n'avons pas à nous en étonner outre mesure. C'est là, néanmoins un indice singulier de l'état d'esprit dans lequel ils avaient conçu la Charte, et de l'idée qu'ils se faisaient du régime que la France allait connaître. Rien de plus opposé au système parlementaire, tel que nous l'entendons.

C'est au même état d'esprit traditionnaliste qu'il faut peut-être attribuer l'article 47, qui stipule que « la Chambre des Députés reçoit les propositions d'impôts » et que c'est seulement après qu'elle les a examinées que le Sénat peut en prendre connaissance. Ce dernier, en effet, n'étant qu'une émanation directe du pouvoir royal, il est juste que les représentants du peuple (ou tout au moins des électeurs) aient la priorité en la matière. Seulement, alors que les Montesquiou, les Clausel de Coussergues et autres partisans de la légitimité ne considèrent le privilège financier de la Chambre que comme un legs du passé, comme la consécration d'une très ancienne coutume du droit public royal, les libéraux, Sémonville, Boissy d'Anglas et les journaux du « côté gauche » y verront une des pièces maîtresses du régime parlementaire naissant » (13).

Les articles 54, 55, 56 parlent « des Ministres ». On ne prévoit nullement leur responsabilité parlementaire : ils relèvent du Roi, qui conserve la faculté de les nommer et de les révoquer à son gré. Seule

(13) Voir BEUGNOT. « Mémoires », tome I, p. 192-193.

leur responsabilité pénale est engagée. Ils peuvent être mis en accusation par la Chambre pour faits de « trahison ou de concussion ». Le mot de « concussion » n'avait pas besoin de commentaires. Mais on discuta pour savoir ce que signifiait celui de « trahison ». Qu'est-ce qu'un ministre qui trahit ? Les rédacteurs de la Charte, partant de ce principe qu'ils devaient se borner aux généralités et laisser aux lois particulières le soin de préciser et d'interpréter leurs formules, ne s'arrêtèrent pas à la définition du terme de « trahison », ce qui, pourtant, aurait eu le plus grand intérêt. On sait que lors du procès des ministres de Charles X, en décembre 1830, certains défenseurs objectèrent que l'article 56 n'ayant prévu que les cas de « trahison » et de « concussion », ils ne pouvaient être poursuivis. La Chambre des Pairs passa outre; on interpréta le mot « trahison » dans le sens le plus large, et les ministres furent condamnés. Ainsi, les mêmes hommes politiques qui avaient reproché à Polignac d'étendre arbitrairement le domaine de l'article 14 eurent à cœur de montrer qu'ils savaient, eux aussi, jongler avec les textes; les juristes du temps ne songèrent pas à leur en faire grief : l'interprétation de l'article 56 fut une interprétation de vainqueurs.

Le chapitre suivant « De l'ordre judiciaire » ne souleva point de discussions. On y voyait, là encore, l'application des plus vieux principes de la Monarchie. « Toute justice émane du Roi » disait l'article 57. L'article 58 proclamait l'inamovibilité des juges nommés par le souverain; enfin l'article 67 conservait au Roi « le droit de faire grâce et celui de commuer les peines ». Le chapitre que la commission examina ensuite parlait « des droits particuliers garantis par l'Etat »; il fut admis sans objection : les membres de la commission étaient, en effet, d'accord pour maintenir les titres de l'ancienne noblesse et consacrer ceux de la nouvelle, pour garantir la Dette publique, assurer des pensions aux militaires et à leurs veuves, enfin, pour régeler la Légion d'Honneur.

Une fois terminée la rédaction du texte constitutionnel (on sait qu'elle fut hâtée par l'intervention des souverains alliés, pressés de quitter la capitale française, et ne voulant retourner chez eux qu'une fois la nouvelle constitution promulguée) un ultime débat eut lieu sur le nom qu'il convenait de donner officiellement à l'acte royal. Le chancelier Dambray proposait le titre d' « ordonnance de réformation »; Beugnot lui opposa la dénomination de « Charte », qui exprimait mieux que tout autre une concession faite en toute indépendance,

en toute liberté par le Monarque (14). Finalement « Charte » prévalut.

C'est le 4 juin que le Roi, entouré de la famille royale, se rendit au Palais-Bourbon où se trouvaient réunis les membres du Sénat et ceux du Corps législatif. Les royalistes de stricte observance eussent préféré que l'on convoquât de nouvelles assemblées; ils éprouvaient quelque répugnance à voir le Roi légitime donner lecture de la Charte devant les corps constitués d'un régime qu'il n'avait jamais reconnu. Mais le temps pressait et l'on dut se résigner, une fois de plus, à ne pas appliquer dans toute leur rigueur, les principes de la légitimité. Dans cette circonstance, le droit royal dut s'incliner devant les faits. Nous verrons que l'un des caractères les plus curieux de cette époque, est la lutte entre le *droit* (c'est-à-dire l'ensemble des conceptions juridiques formant la base de l'édifice constitutionnel) et les *faits* (c'est-à-dire la masse des événements de tout ordre, au milieu desquels évoluait le gouvernement de la Restauration).

Le discours du Roi, de forme très modérée, ne souleva aucune passion; les points litigieux étaient prudemment laissés de côté. Il en fut autrement de celui du Chancelier Dambray (15). Ce dernier éprouva le besoin de rappeler avec insistance qu'il s'était écoulé « bien des années depuis que la Providence divine avait appelé notre glorieux monarque au trône de ses pères ». Ce qui était une manière de rappeler l'illégitimité des régimes antérieurs, République et Empire. Parlant des « fondements inébranlables de l'antique monarchie », il proclama que « le Roi en devenait plus que jamais la pierre fondamentale ». Et il ajoutait, pour faire ressortir avec force la primauté du pouvoir royal : « En pleine possession de tous les droits héréditaires sur ce beau royaume, il ne veut exercer *l'autorité qu'il tient de Dieu et de ses pères*, qu'en posant lui-même les bornes de son pouvoir ».

Lecture fut ensuite donnée de la Charte Constitutionnelle. Les 76 articles, qui en formaient le corps, étaient précédés d'un préambule qui devait en exprimer l'esprit général. Nous y avons fait allusion. Disons rapidement quels sont les principes directeurs dont ce préambule s'inspire.

(14) Voir BEUGNOT. « Mémoires », tome II, p. 218-219. Nettement, dans son « Histoire de la Restauration », donne aussi des détails intéressants sur cette question.

(15) Voir NETTEMENT. « Hist. de la Restaur. », tome I, pages 439-440.

1° Avant tout, l'auteur de la Charte tient à se placer dans la tradition royale. La Charte n'est pas un acte révolutionnaire; ce n'est pas une concession à l'idéologie libérale. Elle a été accordée par le Roi uniquement parce que ce dernier a jugé, dans son autorité toute puissante, qu'« une Charte constitutionnelle était sollicitée par l'état actuel du royaume ». Et voici le passage essentiel qui donne à l'acte sa vraie portée juridique : « Nous avons considéré, que bien que l'autorité tout entière résidât en France dans la personne du Roi, nos prédécesseurs n'avaient point hésité à *en modifier l'exercice* suivant la différence des temps; que c'est ainsi que les Communes ont dû leur affranchissement à Louis-le-Gros, la confirmation et l'extension de leurs droits à Saint-Louis et à Philippe-le-Bel; que l'ordre judiciaire a été établi et développé par les lois de Louis XI, d'Henri II et de Charles IX; enfin que Louis XIV a réglé presque toutes les parties de l'administration publique par différentes ordonnances... Nous avons reconnu que le vœu de nos sujets pour une Charte Constitutionnelle était l'expression d'un besoin réel ». En d'autres termes, rien n'est changé à l'essence du pouvoir royal tel qu'il était conçu sous Philippe-le-Bel, Louis XI et Louis XIV; les atténuations que les besoins du temps peuvent apporter à ce pouvoir ne sont que des modifications de détail. La personne royale reste la source toujours vivante de toute autorité publique. En se plaçant ainsi sous l'égide de ses ancêtres, le Roi signifiait sans détour à son peuple que la Révolution n'avait été qu'un accident : Robespierre et Bonaparte avaient vu s'effondrer leur puissance comme Etienne Marcel avait perdu la sienne; avec Louis XVIII, comme avec Charles V, la Monarchie continuait.

2° Mais cette Monarchie, le Roi ne la conçoit pas seulement traditionnelle, il la veut forte, autoritaire. « Nous avons dû nous souvenir ainsi que notre premier devoir envers nos peuples était de conserver, pour leur propre intérêt, les droits et les prérogatives de notre couronne. Nous avons espéré que, instruits par l'expérience, ils seraient convaincus que l'autorité suprême peut seule donner aux institutions qu'elle établit la force, la permanence, la majesté dont elle est elle-même revêtue ». Les intentions de Louis XVIII se manifestent clairement; en établissant un régime représentatif, il n'avait pas songé à un système parlementaire, au sens moderne du mot. Cette conception de l'Etat était d'ailleurs exactement celle du Comte d'Ar-

tois; mais celui-ci, devenu Charles X, devait l'appliquer avec moins de souplesse et plus de rigueur.

3° Enfin, comme conséquence de ce qui précède, le préambule déclare que le Roi « par le libre exercice de son autorité royale, accorde, fait concession et octroie à ses sujets, tant pour lui que pour ses successeurs, et à toujours, de la Charte Constitutionnelle ». Voilà consacrée la prééminence monarchique. Le Souverain, après avoir affirmé la légitimité de sa toute puissance, « octroie » à ses sujets une partie de cette puissance régaliennne, et donne ainsi naissance à un pouvoir nouveau. Ce pouvoir, d'après la Charte, est encore bien modeste. Mais, envahissant par nature, par nécessité interne, il en viendra à s'opposer, en suivant la loi de sa logique propre, au pouvoir monarchique. Et nous verrons se dresser devant la Thèse : Autorité Royale, l'Antithèse : Souveraineté Nationale. Aucune compréhension possible entre les deux tendances opposées; nous savons que leur « synthèse » s'appellera la révolution de juillet.

Comme il fallait s'y attendre, la Charte ne donna pas satisfaction à tout le monde. A la Chambre des Députés, un représentant de la Moselle, Durbach, protesta contre les termes d' « octroi » et de « concession » qui se trouvaient à la fin du préambule (16). Et il fit une déclaration qui résume bien les méfiances de l'ancien clan jacobin devant le pouvoir royal. « Cette Charte concédée telle, solennelle et solennellement prononcée qu'elle puisse paraître, demeure toujours révocable par sa nature et ne saurait tenir lieu d'un pacte social librement débattu et concerté avec les trois branches du pouvoir législatif ». Il est à remarquer d'ailleurs que les adresses des Chambres, tout en couvrant de compliments protocolaires « Louis le Désiré » se gardèrent bien de prendre à leur compte les principes de légitimité qui venaient d'être proclamés et poussèrent la discrétion sur ce point jusqu'à omettre les mots d' « octroi » ou de « concession de la Charte ».

De leur côté, les royalistes se déclaraient mécontents; ils renouvelèrent, bien entendu, leurs attaques contre la commission, composée de membres d'assemblées sans pouvoir légal. Puis, ils se plaignirent de ce que si les principes de la Charte, tels que les exposait le

(16) VITROLLES nous apprend qu'après la lecture de la Charte, faite aux députés et sénateurs réunis le 4 juin 1814, Durbach proposa de voter des félicitations, sauf pour ce qui concernait le principe de la Charte octroyée. (Voir « Mémoires », tome I, p. 279).

préambule, étaient bien monarchiques, les articles qui suivaient, loin d'appliquer ces principes, constituaient autant de concessions aux doctrines révolutionnaires. N'était-il pas scandaleux, par exemple, que la Monarchie légitime reconnût les spoliations opérées sous le nom de « biens nationaux » ? Qu'elle protégeât également la religion catholique (proclamée pourtant religion d'Etat) et les autres cultes ? Qu'elle garantît aux factieux la liberté de la presse ?

La déception était inévitable à droite comme à gauche. Les conceptions étaient vraiment trop différentes pour qu'il fût possible de les satisfaire et de les concilier. Si l'on considère *l'esprit* de la Charte, la constitution nouvelle était incontestablement conforme aux vœux de ceux qu'on pourrait appeler les partisans de la légitimité du pouvoir royal. Et à ce point de vue, il importe, comme nous l'avons vu, de bien distinguer le problème politique du problème social. Le second n'intéressait qu'accessoirement la Monarchie. Que les biens des émigrés leur fussent ou non rendus, que la noblesse perdît une partie de ses anciens privilèges, voilà qui importait assez peu au Souverain. Sans doute, de trop larges concessions à l'état de choses créé par la Révolution pouvaient-elles apparaître comme un recul de l'ensemble des valeurs morales qui constituaient l'ancienne France, recul qui risquait d'entraîner la Royauté ; néanmoins, dans son essence propre, la Monarchie demeurerait étrangère à de tels accidents. Le seul problème qui la concerne strictement (et le seul que nous ayons à aborder ici) est de droit public. L'examen sommaire que nous avons fait des travaux de la commission, des principaux articles de la Charte et du préambule très significatif qui les précédait, nous permet d'affirmer que l'esprit général de la Monarchie de droit divin se retrouvait dans la constitution de 1814, avec, naturellement, les différences de vocabulaire que nécessitaient les circonstances nouvelles (17). Le Roi revenait, appelé par la Providence, en vertu des droits de sa famille ; il succédait non pas à son frère Louis XVI, dernier souverain qu'eût reconnu la Révolution, non pas à Napoléon I^{er}, Empereur des Français, mais au jeune Louis XVII, et il datait bien entendu son règne à

(17) « La promulgation de la Charte clôturait la crise constitutionnelle ouverte au début du mois d'avril. Le principe de la Monarchie légitime triomphait. Au lieu d'accepter une constitution issue de la collaboration d'un souverain étranger et d'un sénat légalement dissous, Louis XVIII, dans la plénitude de son pouvoir, octroyait une Charte à la France. » (Pierre Simon. « L'élaboration de la Charte constitutionnelle de 1814 », page 117).

partir de la mort de son neveu. En outre, le Roi ne reconnaissait à aucune autre puissance que la sienne le droit de s'ériger en pouvoir constituant ; il ne retrouvait pas le trône de ses ancêtres à la suite d'un compromis, mais parce qu'il en était le seul possesseur légitime (et bien qu'un fâcheux concours de circonstances l'en eût momentanément séparé). Enfin, s'il consentait à accorder une constitution, c'était par acte de bon plaisir ; la Charte était le résultat de la munificence royale. Le souci qu'avait Louis XVIII de se placer dans la tradition de ses plus lointains prédécesseurs, marque nettement sa volonté d'affirmer l'intangible suprématie de ses droits. Il ne reste aucun doute à cet égard : par son esprit, par son inspiration la Charte demeure, au point de vue juridique strict, un acte uniquement et essentiellement royal, le dernier, avons-nous dit, des actes juridiques de l'Ancien Régime.

Mais si, par sa base juridique, la Charte est un acte purement régalien, historiquement, elle nous fait l'effet d'un compromis. La Monarchie conservait l'initiative des lois, le droit de les sanctionner, le droit de nommer les ministres et de signer les traités ; par contre, elle reconnaissait l'existence d'un Parlement réuni à dates fixes, la liberté de la presse, le droit de vote pour une catégorie de citoyens. Si l'on continue d'envisager ces concessions sous l'angle étroitement juridique d'un Montesquiou, elles ne présentent qu'une bien faible importance. Placées dans leur cadre historique, en tenant compte non plus des formules officielles, mais des forces sociales, morales, politiques qui s'affrontaient, de telles concessions, prennent une valeur considérable. Envisagée de ce nouveau point de vue, la déclaration par laquelle Louis XVIII affirme à son peuple qu'il lui accorde une Charte en vertu du « libre exercice » de son autorité, tend à n'apparaître que comme une clause de style. Nul n'en est dupe. On sait très bien que la Royauté, pour avoir quelques chances de durer, après cette rupture de la continuité monarchique qui va de 1792 à 1814, doit pactiser avec la Révolution, qu'elle ignore *en droit*, mais dont les conséquences se font subir, en fait, à tout moment. Aussi pouvons-nous conclure, en complétant la formule donnée tout à l'heure, que, s'il est vrai que *juridiquement* la Charte soit un acte d'ancien régime, *historiquement*, elle marque pour la France le premier pas dans la voie des institutions modernes. Si l'on veut comprendre l'inévitable conflit des deux tendances qui se sont heurtées sous

la Restauration, il ne faut pas perdre de vue ces deux faces du problème.

Ce qui a fait naître, et dès les premiers jours, le malentendu entre royalistes et libéraux, c'est qu'ils n'ont voulu considérer les uns que la question de droit, les autres que la question de fait. Or, *en droit*, il est incontestable que la Charte avait été « octroyée », et il est non moins incontestable qu'*en fait*, elle ne fut qu'un compromis (et, devaient ajouter logiquement les partisans du régime parlementaire, un compromis n'est jamais définitif). Maintenant, n'oublions pas que la Charte, rédigée à la hâte, n'avait fait qu'indiquer les grandes lignes du système qui allait entrer en vigueur. Dans quel sens l'appliquerait-on ? Surtout, dans quel sens l'interpréterait-on ? Prenons un exemple : le Roi avait seul le droit de donner congé aux ministres ; par ailleurs, la Chambre possédait un privilège en matière financière. Qu'allait-il se produire, en cas de conflit, si la Chambre, pour se débarrasser du ministère, refusait le vote des impôts ? Les strictes interprètes de la Charte pouvaient arguer que, le Roi étant la suprême puissance de l'Etat, le dernier mot devait lui rester. Mais à ce raisonnement, les libéraux se trouvaient en droit de répondre que s'il en allait ainsi, le compromis de 1814 n'était qu'un leurre, que la Monarchie, indirectement, en revenait au même point qu'avant 1789. Il restait, on le voit, toute une zone indéterminée entre ce qui était réservé au Roi et ce qui était reconnu au Parlement. Voilà encore une grande source de conflits.

Nous devons mettre, dès à présent, en évidence une des conséquences les plus indiscutées de la Charte. Nous avons dit que, juridiquement, le Roi était la source de tout pouvoir. Lui seul, par conséquent, possédait le droit d'octroyer une Constitution aux Français. Mais il n'en reste pas moins que, s'étant engagé, pour lui et pour ses descendants à l'observer, il y était tenu sans recours possible. L'engagement, pour être unilatéral, n'en est pas moins valable. Il serait donc vain de soutenir, comme le firent certains « ultras » que le Roi ne pouvait pas avoir aliéné, même partiellement, sa souveraineté, et qu'il avait le droit de modifier à son gré la Charte, parce que c'était lui qui l'avait accordée. Remarquons tout de suite que cette opinion ne fut point partagée par les royalistes de la droite modérée. Il est évident que puisque le Souverain avait juré que la Charte serait maintenue et appliquée, que, par ailleurs, Charles X devait prêter, lors de son avènement, le même serment sous une forme encore plus so-

lennelle, la Charte ne pouvait plus être remise en question. En insistant sur le rôle prépondérant que laissait au Monarque l'Acte Constitutionnel de 1814, nous avions pour but de montrer combien la position du Roi demeurerait forte, mais non qu'il eût la faculté de reprendre ce qu'il avait « librement » donné.

Il est donc inutile de se demander si la volonté royale pouvait s'exercer contre la Charte. La seule question qui se pose est de savoir dans quelle mesure cette volonté allait pouvoir se donner libre cours à l'intérieur même du système créé par la Charte, dans quelle mesure cette volonté se verrait liée par les stipulations de la Charte. C'est pourquoi en étudiant les conflits d'ordre constitutionnel qu'a connus la Restauration, il faut prendre bien soin d'étudier et de délimiter les droits respectifs des puissances qui se disputent le pouvoir : puissance royale et puissance parlementaire. Seulement, pour avoir de ces différents droits une plus exacte notion, il convient de remonter à leur origine, au besoin au-delà de la Charte ; ce qui permettra de mieux comprendre dans quel sens la Charte elle-même doit être interprétée. Et, au fond, la lutte entre le pouvoir du Roi et celui de l'opinion (représentée par le Parlement) a son origine dans les diverses interprétations dont la Constitution de 1814 était susceptible. Le fait même de la Charte n'a jamais été contesté. Bien au contraire, nous verrons que tout le monde s'en réclamera. La question qui se pose est donc uniquement une question d'interprétation.

CHAPITRE III

Le mouvement des idées et des faits de 1814 à 1830

Nous avons vu que la Charte renfermait deux principes contradictoires, dont le développement nécessaire et fatal devait provoquer le heurt, durant les seize années de gouvernement de la Restauration, et aboutir aux « trois glorieuses ». Nous nous proposons dans ce chapitre, non d'énumérer la multitude des discussions, polémiques, discours que fit naître l'acte constitutionnel de 1814, mais de retenir les plus caractéristiques de ces manifestations. Il est nécessaire d'insister surtout sur les interprétations de la Charte fournies par les membres du Parlement; c'est dans les Chambres, en effet, beaucoup plus que dans les libelles ou les journaux, que s'exprime l'opinion du pays; c'est là surtout que se crée le droit nouveau. On peut distinguer dans l'histoire de l'opinion sous la Restauration plusieurs phases :

- la phase d'installation, avec les tâtonnements inévitables, qui s'étend de 1814 à 1816;
- la phase de conciliation (de 1816 à 1820);
- la réaction, inaugurée par Decazes et que symbolise le nom de Villèle (de 1820 à 1828);
- la phase parlementaire (avec le ministère Martignac, de janvier 1828 à août 1829);
- enfin, le retour au gouvernement personnel, inauguré par le ministère Polignac et qu'interrompt la Révolution de 1830.

Nous nous sommes soucié avant tout de logique dans cette division; il ne s'agit pas d'étudier l'histoire des deux règnes de Louis XVIII et de Charles X, mais seulement de suivre le développement, dans les Chambres, dans la presse et même dans les juridictions du Royaume, des deux tendances de l'opinion devant le problème de

l'interprétation de la Charte : tendance libérale (avec interprétation extensive); tendance monarchiste (avec interprétation restrictive). La brisure, qui se produit en juillet 1830, est le résultat de ce double mouvement historique et logique.

§ 1. — LA PHASE D'INSTALLATION

La Charte avait été officiellement promulguée le 6 juin 1814. Dix jours s'étaient à peine écoulés que le Roi faisait déjà usage de l'article 14 pour limiter, par ordonnance, la liberté de la presse : le principe de l'autorisation royale pour la publication des journaux y était posé. Cette ordonnance devait d'ailleurs être suivie d'un débat et d'une loi réglementant définitivement le régime de la presse. Elle n'avait donc qu'un caractère provisoire et ménageait ainsi les droits du Parlement en la matière. Quelles qu'aient été les circonstances dans lesquelles fut édictée cette ordonnance, il est significatif que l'un des premiers actes de Louis XVIII invoque l'article 14 et empiète sur un domaine que l'on proclamera plus tard strictement réservé au pouvoir législatif.

Il s'en faut d'ailleurs de beaucoup que le pouvoir du Roi de faire des ordonnances ne connaisse aucune hostilité. Les députés avaient hâte, après la sévère discipline de l'Empire, d'utiliser leur puissance toute neuve. La Chambre du régime déchu ne fut pas dissoute, ne l'oublions pas, et c'est à elle que Louis XVIII allait avoir à faire. On sait, qu'en principe, le Roi seul possédait le droit de proposer la loi; néanmoins, comme on l'a vu, la Charte avait admis, pour les membres du Parlement, la faculté de « supplier le Roi » de leur soumettre un texte législatif; c'était là, en quelque sorte, une tolérance. On ne mit pas longtemps à s'apercevoir que les députés étaient bien décidés à en profiter largement. Dès le 17 juin, le président de la Chambre avait reçu quatre propositions tendant à faire envoyer au Roi des adresses pour obtenir de lui la présentation de quatre projets de loi réglant différentes matières (1). En somme, les parlementaires, au lieu de recourir à des propositions de loi, directement devant la Chambre, les soumettaient au Roi en le priant de les présenter lui-même au Parlement. C'était un système de proposition de loi par moyens détournés.

(1) Voir NETTEMENT. « Hist. de la Restaur. », tome I, p. 465.

Le soin qu'avait la Chambre de maintenir toutes ses prérogatives se manifeste dans la première de ces quatre propositions de loi : il était demandé au Parlement et au Souverain d'assurer aux trois branches du pouvoir législatif (en d'autres termes, au Roi, à la Chambre et au Sénat) le monopole absolu des lois ; aucun autre corps constitué ne pourrait, dans l'avenir, s'arroger ou se voir attribuer la puissance législative. La proposition ne fut pas retenue. Une autre émanant du député libéral Durbach, est encore plus significative. Durbach suppliait le Roi de fixer les droits de la presse dans un sens libéral en donnant l'interprétation la plus large à l'article 8 de la Charte (il s'agissait surtout d'obtenir une liberté pleine et entière pour les journaux quotidiens). L'aile gauche de la Chambre avait été inquiétée par l'ordonnance du 16 juin qui, faisant application du décret de 1810, avait suspendu la liberté de la presse, malgré les stipulations de la Charte. Peu après, une nouvelle offensive libérale était déclanchée à propos du repos obligatoire du dimanche. On sait que les vieux jacobins voyaient d'un assez mauvais œil cette mesure qu'ils considéraient comme une victoire du cléricalisme. Mais leur opposition se manifesta moins sur le fond que sur la forme : le roi avait décrété le chômage hebdomadaire par simple ordonnance. Ce contre quoi s'élevèrent les libéraux, ils réclamèrent une proposition de loi et, contre le principe de l'ordonnance, invoquèrent la Charte.

Jusque-là, nous voyons seulement se dessiner l'opposition de tendances entre la Monarchie et une fraction de l'opinion française. Le conflit éclatera à propos de la loi sur la presse, présentée par Montesquiou. D'après le projet, la presse était proclamée libre, en principe ; mais cette liberté n'était absolue que pour les libelles de plus de trente feuilles. Les journaux demeuraient soumis à l'autorisation royale. Deux censeurs veilleraient sur les publications, afin d'empêcher qu'elles ne troublassent l'ordre public ou les bonnes mœurs. Pour beaucoup de contemporains (et notamment pour l'abbé de Montesquiou) un tel projet restait conforme en tous points à la lettre et à l'esprit de l'article 8 ; les journaux, en effet, ressortissaient de la police du Royaume et il n'était pas question, aux yeux d'un certain nombre de rédacteurs de la Charte, de les faire bénéficier de la « liberté de la presse ».

Comme de juste, ce point de vue ne fut point partagé par les libéraux ; ils protestèrent que la Charte était violée (la violation de la Charte deviendra le grand argument des partis d'opposition, quels

qu'ils soient) et firent si bien, que devant l'indécision du centre, Montesquiou crut devoir reculer. Le 21 octobre 1814, il proclama que la loi proposée était seulement provisoire; d'une loi destinée à régler définitivement le statut de la presse, il fit une loi d'exception nécessitée par l'état du pays, destinée par conséquent à être révisée. En outre, concession de détail, il stipula que les ouvrages de vingt feuillets (et non plus de trente) seraient imprimés dans le Royaume, sans qu'il fût nécessaire de leur en accorder l'autorisation. Grâce à ces modifications, le projet Montesquiou fut accepté, et la loi (à cause de son caractère provisoire) passa. Le gouvernement n'en avait pas moins subi un échec. Et cet échec est significatif à plus d'un titre : non seulement il donne à l'élan des partis de gauche une impulsion vigoureuse, mais il marque déjà la tendance du Parlement à interpréter la Charte dans le sens le plus large, le plus libéral. En reconnaissant l'insuffisance de sa loi sur la presse, Montesquiou admettait implicitement que la liberté des journaux quotidiens se trouvait prévue par la Charte. Devant la résistance de la Chambre, il se voyait déjà contraint d'abandonner l'interprétation restrictive qu'il faisait de l'article 8.

Après de longues et pénibles discussions sur la question des biens nationaux, se place un nouveau conflit, assez bénin d'ailleurs, qui souleva une fois de plus la Chambre contre le droit que prenait le Roi de faire des ordonnances. Louis XVIII, jugeant inutile d'entretenir trois écoles militaires (à Saint-Cyr, Saint-Germain et La Flèche) avait préféré n'en garder qu'une et décidé, par ordonnance, que seule subsisterait l'école créée par l'édit de 1751. L'ordonnance souleva de vives protestations; l'opposition venait surtout de ce qu'on prêtait au Roi l'intention de favoriser la noblesse; mais, cette fois encore, on insista plus sur la forme que sur le fond, et les libéraux dénièrent au Monarque le droit de supprimer les écoles militaires de son propre gré. C'était là une immixtion bien nette de la Chambre dans le domaine de l'Exécutif. Le Roi donna les apaisements nécessaires sur la question du recrutement et l'opposition se calma. Le 30 décembre, la Chambre fut prorogée jusqu'en mai.

Nous n'insisterons pas sur les Cent-Jours. Napoléon, cependant, en édictant l'Acte Constitutionnel, donna aux idées libérales un nouvel essor. Et si Louis XVIII, à son retour, fit certaines concessions à l'opinion avancée, on peut dire que c'est, en grande partie, sous l'influence de la Constitution impériale. Ainsi, il modifia l'article

de la Charte qui déclarait que le Roi seul nomme « comme il veut les membres de la Chambre Haute, et en nombre illimité ». D'après la Charte, le Roi avait la faculté de nommer les sénateurs soit à titre héréditaire, soit à titre viager. Il est évident qu'il tenait mieux ces derniers sous son influence, et avait de la sorte sur une partie des sénateurs, une autorité plus grande. Mais à son retour de l'île d'Elbe, Napoléon institua une Chambre Haute (ou Chambre de Pairs), dont les membres, nommés *par lui*, l'étaient nécessairement à titre héréditaire. Aussi, Louis XVIII, après sa rentrée en France, apporta-t-il à la Charte une légère modification, par son ordonnance du 19 août 1815. L'article premier de cette ordonnance décidait que la dignité de pair serait « héréditaire de mâle en mâle par ordre de primogéniture » ; l'article 2 que la même prérogative s'appliquerait à tous les pairs nommés à l'avenir (2). Cette modification était due, remarque M. Mestre, à la préoccupation qu'eut Louis XVIII de ne point paraître moins libéral que Napoléon (3). Notons d'ailleurs que ces préoccupations libérales n'allèrent point jusqu'à donner au Roi des scrupules sur la manière dont il se permettait de modifier la Charte par simple ordonnance. On objectera, il est vrai, que l'ordonnance du 19 août (comme celle de juin 1814 sur la censure de la presse) ne faisait que confirmer un état de choses créé par l'Empire. Mais c'est là une explication que l'on ne saurait accepter. L'aventure des Cent-Jours, aux yeux de tous ceux qui voyaient dans la Charte Constitutionnelle la loi suprême du pays, ne pouvait être créatrice de droit. L'Empereur tombé, l'Acte Constitutionnel tombait par la même occasion, et, au regard de tous les partisans de la Monarchie légitime, même des plus tièdes, la Charte conservait sa pleine valeur juridique. En la modifiant, le Roi modifiait un acte que ni les Cent-Jours ni la Constitution impériale n'avaient pu prescrire.

Ce faisant, le Monarque n'imaginait pas un seul instant qu'on pût l'accuser de violer la Charte ; simplement, il appliquait l'article 14 qui lui permettait de faire les ordonnances nécessaires à l'ordre public. Mais, et c'est là dessus qu'il convient d'insister, une telle application de l'article 14 suppose une interprétation très large ; le Roi ne se contente pas de régler par ordonnance des points de détail que les rédacteurs de la Charte n'auraient pas prévus ; il va plus loin,

(2) Voir « Archives Parlementaires » (2^e série), tome XV, page 30.

(3) Voir A. MESTRE. « La Chambre des Pairs et la Monarchie de Juillet », page 5.

il modifie délibérément, spontanément un article de cette Charte, parce qu'il estime que les circonstances sont trop sérieuses pour qu'il puisse soumettre sa décision aux lenteurs de la procédure parlementaire.

Un mois auparavant d'ailleurs, le Roi avait déjà apporté une modification assez importante au texte de la Charte, en modifiant le régime électoral par l'ordonnance du 13 juillet 1815. Le nombre des députés, fixé auparavant à 262, fut porté à 402; l'âge d'éligibilité, porté de 40 à 25 ans (article 10). L'article 8 modifiait les conditions d'âge (il suffirait d'avoir 21 ans accomplis); d'autre part, le cens électoral fut modifié dans un sens plus libéral, de sorte qu'en définitive, à l'accroissement du chiffre de députés correspondait une augmentation du nombre des électeurs (4). L'ordonnance du 13 juillet constitue, à n'en pas douter, un précédent en faveur de l'interprétation extensive de l'article 14. Elle fut invoquée à plusieurs reprises, en 1830, par les défenseurs des ministres de Charles X. Mais, sur le moment, la presse l'accepta sans protestation. On invoque, pour l'expliquer, les circonstances dans lesquelles l'ordonnance fut rendue. Il est incontestable que, dans les premiers jours de la seconde Restauration, à l'heure même où la France subissait les conséquences d'une nouvelle invasion, on ne pouvait songer à chicaner le Roi sur la légalité stricte des actes qu'il signait. En ce sens, il est donc juste de dire que l'ordonnance du 13 juillet bénéficiait des circonstances. Mais si les libéraux l'acceptèrent aussi facilement, c'est surtout parce qu'elle leur donnait satisfaction; ils se sentirent moins enclins à invoquer la Charte du moment que l'ordonnance qui en transformait certains articles était rédigée dans le sens de leurs revendications. Certains hommes de gauche qui voyaient loin, s'émurent cependant; le « Censeur » s'inquiéta de l'interprétation tendancieuse que l'on pourrait faire par la suite de l'article 14 et du précédent redoutable qu'établissait la décision unilatérale du Roi, Néanmoins, l'ensemble de la presse ne broncha point. Longtemps après ces événements, un libéral de marque, Duvergier de Hauranne, écrivait ces lignes suggestives : « Au point de vue d'une légalité rigoureuse, le « Censeur » n'avait pas tort; mais quand, après les convulsions politiques des Cent-Jours, Louis XVIII, remis sur le trône, modifiait ou proposait de modifier la Charte, non pour augmenter le pouvoir royal, mais pour le restreindre, non pour

(4) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XV, pages 3 et 4.

restreindre le pouvoir parlementaire, mais pour l'augmenter, était-il juste de lui opposer la lettre de la loi ? » (5)

Un tel raisonnement part de cette idée juste que, puisque le Souverain modifiait la Charte dans le but exclusif de limiter sa propre puissance, il ne saurait être suspecté, par le fait même, d'abuser de son pouvoir. C'est là une argumentation *de fait*. Mais, *en droit*, comment oserait-on soutenir que si le Roi pouvait modifier la Charte (en vertu de l'article 14) pour limiter son pouvoir et augmenter celui de la Chambre, il ne pouvait invoquer cet article 14 pour accomplir un acte de forme identique (bien que de but contraire) ? Il ne s'agit pas de décider si le Roi pouvait augmenter ou restreindre ses prérogatives, mais seulement si, en de certaines circonstances, il avait le droit d'apporter des modifications à la lettre de la Charte. C'est cette question fondamentale qui, avec l'ordonnance du 13 juillet 1815, avait été résolue au détriment des principes libéraux, avec l'assentiment du parti libéral.

Une autre ordonnance, moins connue parce que son champ d'application était plus restreint, s'inspire néanmoins du même esprit : c'est l'ordonnance du 21 juillet 1815. A cette époque, un certain nombre de collèges électoraux se trouvaient incomplets. Aussi le Roi décida-t-il que les préfets seraient « autorisés » à ajouter aux collèges électoraux, vingt membres pour chaque collège (choisis parmi les plus imposés et les plus dignes). Les préfets étaient en outre autorisés (article 2) « à adjoindre à chaque collège d'arrondissement dix membres pris parmi les citoyens qui ont rendu des services à l'Etat » (6). De telles attributions conférées aux préfets (c'est-à-dire à des agents officiels du pouvoir central) nous paraîtraient, à bon droit, exorbitantes. Abstraction faite du droit que s'attribuait le Souverain de modifier ainsi de sa propre autorité les lois constitutionnelles du Royaume, nous y verrions, aujourd'hui, un défi à tous les principes de notre droit public. C'est que nous vivons sous le dogme de la Souveraineté nationale. Il n'en était rien sous la Restauration ; et l'ordonnance du 21 juillet est très caractéristique à cet égard.

Pas plus que la précédente, cette ordonnance ne souleva de polémique sérieuse. Sans doute l'atmosphère troublée du temps y

(5) DUVERGIER DE HAURANNE. « Histoire du Gouvernement parlementaire », tome III, page 183.

(6) Voir « Arch. Parlem. », tome XV (2^e série), page 23.

fut-elle pour beaucoup. Mais on peut trouver, dans l'état d'esprit de l'opinion publique en 1815, d'autres explications à une telle passivité; l'une de ces explications, essentielle à notre avis, nous la tirons du fait que les idées libérales étaient encore violemment contestées. Les Cent-jours avaient exaspéré les partisans des Bourbons, et leur propagande avait beau jeu, après Waterloo, devant l'opinion du pays. D'autre part, les royalistes n'éprouvaient pas encore le besoin d'abriter leurs prétentions derrière la Charte; leur doctrine était pure de tout mélange étranger; elle n'avait pas subi l'épreuve des nécessités parlementaires, et s'opposait, dans toute sa virulence, aux théories libérales ou démocratiques. Dans ce jeu de forces que constitue la politique d'une nation, la tendance contre-revolutionnaire était encore douée de tout son dynamisme. La Charte elle-même était considérée, chez de nombreux « ultras », comme un monument de libéralisme et d'impiété. Lors de l'ouverture de la nouvelle session parlementaire, le 12 octobre 1815, Follignac et La Bourdonnaie ne prêteront serment à la Constitution qu'avec des restrictions sérieuses (7). Il en sera de même pour Domingon, député d'extrême-droite (8). A divers signes, on reconnaît dans l'esprit public qui a permis les ordonnances de juillet 1815, les tendances qui donneront naissance à la Chambre introuvable. C'est parce que l'ambiance aura changé que les ordonnances qui seront rendues quinze ans plus tard, bien que fondées sur les mêmes justifications juridiques, soulèveront l'opposition de l'opinion française.

Au surplus, si nous avons quelques doutes sur les tendances qui l'emportaient au début de la seconde Restauration, nous n'aurions qu'à considérer l'attitude de Royer-Collard, le chef des « doctrinaires » (ainsi nommés sans doute parce que leur doctrine s'annexait toutes les autres). Entre les hommes de droite qui servaient le Roi « malgré la Charte » et les libéraux qui n'acceptaient les Bourbons qu'en fonction de l'acte du 6 juin, Royer-Collard enveloppait dans un même amour, le Roi et la Charte. Cet amour n'alla point, d'ailleurs, sans déchirements. Quelles bornes convenait-il de fixer à l'autorité monarchique ? Quelles limites imposer aux prérogatives du Parlement ? C'est là que Royer-Collard sut affirmer sa largeur d'esprit,

(7) Voir « Arch. Parlem. », tome XV (2^e série), page 54.

(8) Voir DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du Gouvern. parlem. », tome III, page 259.

car il épousa, tour à tour, et en moins de quinze ans, le point de vue de la droite et celui de la gauche : il fut l'un des premiers à protester contre les empiètements qu'on voulait faire subir aux droits de la Couronne, et ce fut également lui qui transmit à Charles X la fameuse Adresse des 221. En d'autres termes, Royer-Collard sut toujours s'adapter au milieu. De sorte qu'il n'est que de considérer la position de ce ferme doctrinaire pour avoir une idée, en général assez juste, de l'état de l'opinion ; envisagées sous cet angle, les variations successives de Royer-Collard sont de la plus haute utilité pour l'historien. Or, en 1815 et 1816, il fut le plus discipliné des sujets de Louis XVIII. Les « doctrinaires » (en partie pour réagir contre les excès de la majorité, en partie aussi parce que le triomphe du monarchisme le plus intransigeant rendait moins opportunes les clauses libérales de leur programme) soutinrent les prérogatives du Roi dans toutes les circonstances. L'état d'esprit moyen du pays peut se résumer dans cette réponse que fit Royer-Collard à ceux de ses collègues qui préconisaient le renouvellement intégral de la Chambre aux élections : « Ce que l'on propose, c'est de faire acquérir à chaque député au lieu d'une très faible chance, la certitude de siéger cinq ans dans cette enceinte. La Charte ne le veut pas et le Roi ne le propose pas. Cela doit suffire » (9).

Qu'on ne s'imagine pas, cependant, que pendant cette première période de la Restauration, placée sous le signe de la Chambre introuvable, le parlementarisme n'ait enregistré aucun progrès. A son retour de Gand, Louis XVIII s'était vu imposer par Wellington (s'il faut en croire le témoignage de Duvergier de Hauranne) un véritable ministère, et non plus, comme cela avait eu lieu jusqu'alors, une simple réunion de ministres sans lien entre eux et souvent d'opinions opposées. Avec le principe du ministère (principe parlementaire au premier chef) il fallait admettre, comme corollaires, l'unité ou la similitude des opinions politiques et la solidarité de tous les membres du ministère. Le principe du gouvernement de cabinet n'était pas contenu dans la Charte. Aussi l'innovation, due en grande partie à l'intervention de Wellington, présente-t-elle le plus haut intérêt, bien qu'elle n'ait pas suffi, comme le suppose Duvergier de Hauranne à fonder le régime parlementaire.

Jamais, d'ailleurs, le système qui consiste aujourd'hui à avoir

(9) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XVI, pages 130 et suivantes.

un ministère formant un tout homogène, ne fut entièrement appliqué sous la Restauration. Pendant la plus grande partie des règnes de Louis XVI^{II} et de Charles X, il y eut un ministère de la Maison du Roi, chargé de l'administration des affaires qui concernaient personnellement le monarque. C'est là un vestige de la conception primitive des ministres du Roi, qui n'étaient, en effet, que des officiers attachés à la personne de ce dernier. On ne distinguait pas les intérêts du Souverain de ceux de l'Etat; il est curieux de relever chez les derniers Bourbons ce reste des traditions les plus lointaines de leur famille. Autre dérogation au système ministériel, tel que nous l'entendons : en 1818, furent créés les ministres d'Etat, sans attribution particulière dans le ministère et dont le roi recevait les avis en même temps que ceux des Princes, dans son conseil privé. Par ailleurs, on sait que les Princes du sang assistaient au Conseil des ministres et pouvaient influencer, par les avis qu'ils donnaient, sur les décisions du gouvernement. Enfin, il n'y eut pas toujours de présidence du conseil (10). Martignac n'a jamais possédé le titre de président du conseil, et si son ministère fut désigné dans l'histoire sous son nom, c'est parce qu'il en constituait la personnalité la plus marquante. Il en fut de même, au début, pour Polignac (qui n'obtint la présidence du conseil que par la suite). Malgré l'homogénéité qui lui fut imposée pour la composition de ses ministres, la Restauration sut éviter toute concession qui ne fût pas de nécessité absolue pour le fonctionnement d'un régime constitutionnel qui n'était point parlementaire. Ainsi en juge M. Joseph Barthélemy qui remarque justement que « le régime parlementaire n'était pas dans la Charte »; « il n'est arrivé à s'établir, imparfaitement d'ailleurs, que par une lente évolution » (11).

Un autre fait qui ne tarda pas à pousser le régime dans le sens du parlementarisme, fut l'attitude du parti royaliste, surtout celle de son aile agissante qui, autour de Bonald, Chateaubriand, La Bourdonnaie et quelques autres, prit l'habitude d'invoquer la Charte à tout propos, contre le Souverain lui-même. Nous avons dit plus haut qu'avant d'entrer au Parlement, les purs doctrinaires de la Monarchie légitime proclamaient avec intransigeance la nécessité d'une autorité forte incarnée dans le Roi et protestaient souvent avec véhémence contre

(10) Voir BARTHÉLEMY. « Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X », page 131.

(11) BARTHÉLEMY. « Introduction du régime parlementaire en France... », p. 109.

les limites que la Charte apportait à ce pouvoir qu'ils proclamaient d'origine divine. Or, il advint à la Monarchie cette mésaventure que ses plus fidèles partisans triomphèrent trop complètement. Ce fut, selon le mot de Louis XVIII, la « Chambre introuvable », où l'on vit une foule de députés intimement persuadés que le Roi n'était pas assez bon royaliste. Les premiers temps, cette majorité de loyaux serviteurs se contenta d'approuver tous les actes signés du Monarque. Mais la droite ne mit pas longtemps à s'apercevoir qu'en utilisant les moyens que mettait la Charte à sa disposition, elle pourrait jouer un rôle plus actif que celui de simple conseiller. La tentation était irrésistible pour la majorité, encouragée à ce jeu par le Comte d'Artois, d'essayer de faire prévaloir sa politique sur celle qui était suivie par le gouvernement, puisque celui-ci avait été choisi en dehors d'elle. C'est ainsi que l'on verra un La Bourdonnaie militer en faveur de la liberté de la presse et donner de la Charte l'interprétation la plus parlementaire, un Bonald appuyer de son autorité les contradictions des hommes politiques de son parti et plaider l'abolition de la censure après l'avoir préconisée au nom des lois divines et humaines; et nous ne disons rien de Chateaubriand, qui ne se décidait que pour des motifs personnels, mais dont l'influence politique fut incontestable.

Le résultat d'une pareille tactique fut d'enlever toute force doctrinale à la droite. Désormais, les royalistes (tout au moins ceux de la droite extrême) ne défendront plus la Monarchie qu'avec des armes destinées à la renverser. On peut dire que leur attitude fut un chef-d'œuvre d'inconséquence; et ce ne fut pas un des moindres paradoxes de ce temps que d'entendre Royer-Collard affirmer que les députés « sont les mandataires de la Charte, *non les mandataires du peuple*, et ne forment qu'une sorte de *comité consultatif* » alors que Villèle et ses amis soutenaient dans leur presse que « les députés sont des organes de l'opinion nationale » (12). Bien plus, Vitrolles, dont on sait le rôle, lors du retour en France des Bourbons, n'ira-t-il pas jusqu'à demander dans son livre « Du ministère dans le gouvernement représentatif » que les ministères possèdent, désormais, une parfaite homogénéité et une autonomie qui en feraient une institution, au même titre que le Roi ou les Chambres, et qui ne vivrait qu'en s'appuyant sur la majorité du Parlement ?

(12) Voir J. BARTHÉLEMY. « Introduction du régime parlementaire en France... », page 176.

Ainsi donc, aussi bien sous la pression de l'étranger que par les intrigues de ses amis, la Monarchie restaurée se voyait engagée dans la voie du parlementarisme. A ces deux raisons d'une interprétation extensive (et même imprévue) de la Charte, il convient d'en ajouter une troisième : l'influence que devaient avoir sur les esprits du temps les ouvrages politiques de deux écrivains illustres : Benjamin Constant et Chateaubriand.

Pour Benjamin Constant, la volonté générale doit constituer la base de tout système politique (même monarchique ou aristocratique). Un gouvernement, pour être viable ne saurait se passer du consentement universel, ou tout au moins d'une forte et stable majorité. Par conséquent, une monarchie, même absolue qui a le consentement des citoyens est légitime ; dans le cas contraire, elle est illégitime, car elle n'a pour elle que la force. L'universalité des citoyens est donc, en définitive, le souverain. Cela ne signifie d'ailleurs pas que la majorité ait tous les droits sur les individus (Benjamin Constant s'élève résolument contre la théorie du contrat social de Rousseau et les conséquences que ce dernier en tirait). Il critique également la doctrine de Hobbes pour qui « la démocratie est une souveraineté absolue entre les mains de tous ; l'aristocratie, une souveraineté absolue entre les mains de quelques-uns ; la monarchie, une souveraineté absolue entre les mains d'un seul » (13). Pour Benjamin Constant, il y a dans chaque individu quelque chose de tellement lié à la personne humaine, que cette partie de la *personnalité* échappe à toute ingérence sociale. En conséquence, « aucune autorité sur la terre n'est illimitée, ni celle du peuple, ni celle des hommes qui se disent ses représentants, ni celle des rois à quelque titre qu'ils règnent » (14).

Benjamin Constant distingue trois pouvoirs essentiels : l'exécutif, le législatif et le judiciaire, qu'il compare à trois ressorts collaborant au fonctionnement de l'Etat. Mais pour que chacun de ces ressorts ne sorte pas du rôle qui est le sien et n'exerce aucune pression sur le voisin, il est nécessaire qu'un quatrième pouvoir, neutre celui-là, répartisse à chacun sa fonction et serve de régulateur. Poussé par son esprit d'analyse, Benjamin Constant en vint à distinguer deux sortes de pouvoirs représentatifs : le pouvoir représentatif de durée (qui

(13) B. CONSTANT. « Cours de Politique Constitutionnelle ». Tome I. (« Principes politiques »), page 11.

(14) Ibid., page 13.

est dans son esprit la Chambre des Pairs) et le pouvoir représentatif de l'opinion (incarné dans la Chambre des Députés). En définitive, cinq pouvoirs ; l'auteur prend soin de nous avertir que s'il en distingue un aussi grand nombre, c'est afin de mieux limiter les attributions de chacun et d'éviter, autant que possible, l'arbitraire de l'un ou de l'autre. Le rôle de la Monarchie, comme on le voit, est surtout passif : il ne consiste qu'à maintenir l'équilibre dans le jeu des pouvoirs.

Benjamin Constant tient à séparer bien nettement le pouvoir suprême du pouvoir exécutif ; en quoi il s'inspire d'ailleurs de l'Angleterre, vers qui se tournaient à l'époque « les partisans de la liberté politique, comme vers la terre classique de l'indépendance parlementaire » (15). « Quand il est question de nominations, écrit-il, le monarque décide seul ; c'est son droit incontestable. Mais dès qu'il est question d'une action directe, ou même seulement d'une proposition, le pouvoir ministériel est obligé de se mettre en avant, pour que jamais la discussion ou la résistance ne compromette le chef de l'Etat » (16). Ces lignes ont paru, ne l'oublions pas, en mai 1815, pendant les Cent-Jours. Mais les « Principes de politique » ont une allure tellement générale qu'on peut dire que l'essentiel de la doctrine libérale de Benjamin Constant s'y trouve résumé.

L'auteur des « Cours de Politique Constitutionnelle » reconnaît au Monarque le droit de dissoudre la Chambre ; ce qui est nécessaire pour réfréner la démagogie. Les représentants du peuple, s'ils ne connaissent aucune borne à leur pouvoir ne sont plus des défenseurs de la liberté, mais « des candidats de tyrannie ». Sous une constitution fondée sur la représentation nationale « la Nation n'est libre que lorsque ses députés ont un frein » (17). Nous retrouvons ici l'une des idées essentielles du libéralisme de l'époque : une prudente limitation de tous les pouvoirs ; il ne faudrait pas voir en Benjamin Constant un démocrate, au sens où nous entendons aujourd'hui ce mot.

Le huitième chapitre des « Principes de politique » est consacré tout entier au droit d'initiative. L'auteur reconnaît que la Charte (interprétée strictement) lui est contraire (18). Mais la Constitution de Louis XVIII lui paraît bien timide. « Mon opinion sur l'initiative n'a

(15) BARTHÉLEMY. « Introduction du régime parlementaire en France... », p. 16.

(16) B. CONSTANT. « Cours de politique constitutionnelle ». Tome I (« Principes politiques »), page 26.

(17) B. CONSTANT. « Cours de politique constitutionnelle ». Tome I, page 31.

(18) Ibid., page 68.

nullement changé, écrit-il, elle me paraît une partie nécessaire des attributions de la représentation nationale » (19). On a vu, par quels moyens détournés, la Chambre de 1814, dès les premières séances, s'était employée à conquérir cette attribution. A cette époque déjà, dans son « Esquisse de Constitution », Benjamin Constant avait proclamé que des Chambres sans droit d'initiative n'étaient qu'une dérision.

Dès 1814, Benjamin Constant avait eu une autre occasion d'affirmer son opposition aux idées de la Droite. En présentant son projet de censure de la presse, le 21 octobre de cette même année, l'abbé de Montesquiou, après avoir soutenu que l'art. 8 de la Charte ne prévoyait pas la liberté des journaux, déclara qu'en tout état de cause, si une contestation surgissait à propos de l'interpellation du texte invoqué, le Roi seul avait le droit de décider en dernier ressort. Benjamin Constant rédigea alors des « Observations sur le discours de S. E. le Ministre de l'Intérieur » où il s'ingénia à réfuter les allégations de Montesquiou. Un tel principe, dit-il, est « destructif de toute constitution ». Lorsqu'un doute réel existe sur des questions insuffisamment éclaircies par la Charte « c'est aux trois pouvoirs réunis à les approfondir, et à concilier leurs opinions, pour faire disparaître les obscurités par une explication qui réunisse l'assentiment de tous trois » (20). Voilà posé le problème, absolument essentiel, de l'interprétation de la Charte ; nous le retrouverons souvent pendant les quinze années de gouvernement de la Restauration, jusqu'à l'écueil de 1830. Il n'est donc pas indifférent de voir apparaître, dès 1814, une doctrine restrictive des droits de la Couronne, au point qu'elle prétendra lui interdire d'interpréter un document que le Roi avait créé par un acte de volonté personnelle.

Chateaubriand, dans « La Monarchie, selon la Charte » qu'il publia en 1816, s'inspire sur plus d'un point de Benjamin Constant. On connaît les idées religieuses et politiques de Chateaubriand, exactement à l'opposé de celles de Benjamin Constant. Mais nous avons dit, à la suite de quelles circonstances, les plus intransigeants royalistes devinrent aussi les plus fermes défenseurs de la Charte. Aussi Chateaubriand, bien que posant le problème sur des bases complè-

(19) Ibid., page 69.

(20) B. CONSTANT. « Cours de politique constitutionnelle ». Tome I, page 487.

tement différentes, en arrive-t-il, tout au moins au point de vue constitutionnel, aux mêmes conclusions que l'écrivain libéral.

Au début de son livre, l'auteur de la « Monarchie selon la Charte » commence par repousser le despotisme (qu'il déclare inconcevable sous un Bourbon) et la Royauté de l'Ancien Régime (impossible après la série d'événements survenus depuis 1789). Reste la Monarchie avec la Charte. Il y a quatre éléments dans cette Monarchie : la Royauté, la Chambre des Pairs, la Chambre des Députés, le Ministère (21). Chateaubriand, comme Benjamin Constant, sépare la prérogative royale de l'activité ministérielle ; il prive, pratiquement, le Roi du pouvoir exécutif. « Le roi dans la Monarchie représentative est une divinité que rien ne peut atteindre » (22). Et qui ne peut rien atteindre, ajouterons-nous. L'auteur se plaint même que les actes soient proposés « au nom du Roi ». « Voilà comment un nom sacré se trouve compromis » (23). Il va même plus loin que les libéraux, car il refuse au Roi le droit d'initiative en matière de lois. Cela entrave la liberté du Parlement ; et par ailleurs le Monarque est trop grand pour s'occuper de telles choses. La « divinité » de Chateaubriand est un peu comme le Dieu d'Aristote ; elle plane au-dessus du monde, sans y participer.

L'écrivain royaliste va plus loin encore ; le Roi, dit-il ne doit user des ordonnances qu'avec modération. Et si on lui objecte qu'il ne fait du souverain qu'une « vaine idole », il répond qu'au contraire, jamais le Roi n'aura été plus puissant. « Il ne doit compte de sa volonté et de ses actions qu'à Dieu. Il est le chef ou l'évêque extérieur de l'Eglise Gallicane. Il est le père de toutes les familles... Seul il rejette ou sanctionne la loi ; toute loi émane donc de lui ; il est donc souverain législateur. Il s'élève même au-dessus de la loi, car lui seul peut faire grâce et parler plus haut que la loi » (24). Le pouvoir monarchique reste, en définitive, purement idéal.

Chateaubriand proclame ensuite la nécessité de l'hérédité des Pairs ; et il demande que s'introduise dans les mœurs parlementaires l'idée d'une responsabilité de fait du ministère devant les Chambres. Quant à ce qui concerne la liberté de la presse, l'auteur estime qu'il n'est pas de gouvernement représentatif possible sans cette liberté.

(21) Voir « La Monarchie selon la Charte », page 7.

(22) Ibid., page 8.

(23) Ibid., page 11.

(24) « La Monarchie selon la Charte », page 19.

« Le gouvernement représentatif s'éclaire par l'opinion publique et est fondé sur elle. Les Chambres ne peuvent connaître cette opinion, si cette opinion n'a point d'organes ». Et plus loin, ceci qui en dit long sur le rôle qu'il réserve à l'opinion. « Comment le ministère et les Chambres connaîtront-ils l'opinion publique qui fait la volonté générale si cette opinion ne peut librement s'exprimer » ? (25)

Pour ce qui est du ministère, Chateaubriand veut qu'il sorte de l'opinion publique, lui aussi. « Sous la Monarchie Constitutionnelle, c'est l'opinion publique qui est la source et le principe du ministère, principium et fons, et par une conséquence qui dérive de celle-ci, le ministère doit sortir de la majorité de la Chambre des Députés, puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire » (26). La responsabilité politique du ministère est ici nettement proclamée. Par voie de conséquence, le ministère doit être homogène et uni. L'écrivain « légitimiste » en arrive ainsi à poser les principes du régime parlementaire moderne. Mais nous voilà loin de la Charte de 1814. C'est ce qui explique que, lors de sa parution, et malgré les nombreux chapitres où l'auteur manifestait ses sentiments monarchistes, ce livre fut saisi par la police.

Tel fut, dans les premières années de la Restauration le mouvement des idées, étroitement lié d'ailleurs avec celui des événements. Après l'ordonnance du 5 septembre, qui dissout la « Chambre introuvable », s'ouvre une phase nouvelle pour le régime : la phase de conciliation.

§ 2. — LA PHASE DE CONCILIATION

L'ordonnance du 5 septembre fut mal accueillie par la droite : les plus exaltés d'entre les monarchistes proclamèrent que l'acte du Roi « n'était autre chose qu'un décret impérial signé : Louis » (27). Mais l'ensemble du groupe royaliste, avec Villèle et Corbière, sut faire contre mauvaise fortune bon cœur et comprit enfin qu'une opposition trop franche au Roi, aggravée d'invocations à la Charte, ne pouvait que desservir la cause de la Monarchie et indisposer les

(25) Ibid., page 27.

(26) Ibid., page 37.

(27) Voir DUVERGIER DE HAURANNE. « Histoire du Gouvernement parlementaire », tome III, page 491.

électeurs. La nouvelle Chambre eut, au Palais-Bourbon, une majorité plus conciliante que la précédente. Mais, dès les premiers débats, nous voyons (avec moins de violence apparente, mais tout autant d'intransigeance) s'affronter la thèse que nous appellerons, pour simplifier « royaliste » (qui défend les prérogatives du Roi, en alléguant la Charte) et la doctrine libérale (qui tend à conférer au Parlement un pouvoir régalien, tout en invoquant, elle aussi, bien entendu, la Charte).

Les débats du Parlement, sous la Restauration présentent, pour l'historien des idées, un avantage qui n'est pas négligeable. A tout propos, et souvent hors de propos, les orateurs des deux Chambres éprouvaient le besoin de remonter aux principes. C'est ce qui se produisit lors d'un des premiers débats de la session de 1816-17. Il s'agissait de faire voter la prorogation pour un an de la loi suspendant la liberté individuelle (la situation était trouble et l'insurrection de Lyon allait confirmer les craintes que l'on éprouvait déjà au début de 1817). Le duc de Raguse, rapporteur de la loi devant la Chambre des Pairs, affirma que l'on pourrait bientôt célébrer « les funérailles de l'arbitraire ». Sur ce, Saint-Romain lui répondit qu'il n'était pas besoin de loi pour confier au Roi le pouvoir de suspendre la liberté individuelle. N'était-il pas l'Exécutif, et toute intervention des Chambres ne constituait-elle pas un empiètement sur ses droits ? Un autre pair, M. de Castellane, précisa que si le besoin s'en faisait sentir, le gouvernement pourrait utiliser l'article 14 de la Charte. Ce qui provoqua des protestations du duc de Raguse, qui s'écria qu'une telle doctrine aboutissait à la suppression de la Charte. Il est assez curieux que celui qui devait être le chef de la répression, lors des journées de juillet 1830, ait ainsi choisi, treize ans plus tôt, l'interprétation restrictive de l'article 14 (28).

A la session suivante, la liberté de la presse suscita un grand débat. Le trouble dans les esprits était encore extrême. Royer-Collard prononça un discours « juste milieu », à la séance du 16 décembre 1817, se proclama partisan de la liberté d'écrire et de penser, mais à la condition que cette liberté respectât les nécessités de l'ordre public. Il est difficile d'éviter à la fois l'arbitraire et l'impunité. Mais à tout prendre, Royer-Collard optait en faveur de l'arbitraire, s'il y

(28) Voir DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du Gouvern. parlem. », tome IV, p. 74 et 75.

avait lieu de choisir entre les deux. Pour finir, il demanda que les délits de presse fussent soumis au jury, afin d'éviter, autant que faire se pouvait, que des juges, soumis au pouvoir central, ne rendissent des arrêts injustes (29).

A l'extrême droite, par contre, Bonald, qui avait autrefois combattu la liberté d'expression, vint la défendre à la tribune, soutenu par les plus violents « ultras » : Castelbajac et La Bourdonnaie (séance du 19 décembre) (30). Molé défendit la même thèse, en invoquant l'article 8 de la Charte, à la séance du 29 décembre (31). Plus logique avec lui-même que plusieurs de ses amis, Polignac à la Chambre des Pairs protesta contre l'interprétation que l'on faisait de l'article 8 ; cet article, selon lui, ne prévoyait pas la liberté des journaux ; il en revenait ainsi à la conception de Montesquiou (32). En quoi il faisait erreur ; car quelle qu'eût été l'intention des auteurs de l'article contesté, il avait été convenu, par la suite, que la liberté des journaux serait, elle aussi, englobée dans la liberté de la presse. Sur ce point, comme sur un certain nombre d'autres, la Charte n'avait pas tardé à être dépassée ; il était vain d'essayer de remonter un courant d'idées avec un texte ; le même Polignac devait l'apprendre à ses dépens quelques années plus tard. Finalement, on convint que la censure serait maintenue jusqu'à la fin de la session de 1818.

C'est vers cette époque, que Chateaubriand publia une brochure intitulée « Du système politique suivi par le ministère », où il accusait les ministres et surtout Decazes, bête noire de la Droite, de trahir la Monarchie. Ce n'est pas dans ces attaques sans portée que réside l'intérêt de la brochure. Chateaubriand reprochait surtout au ministère d'avoir voulu conduire la Monarchie nouvelle avec les maximes de l'Ancien Régime ; bien plus, de s'être inspiré de Bonaparte pour introduire dans le Royaume des règles de tyrannie que n'eût point désavouées l'Empire ; enfin de prétendre gouverner le pays avec des ordonnances, en considérant que les Chambres (selon le mot de Duvergier de Hauranne) étaient « moins un contrepoids qu'un conseil » (33). En résumé, Chateaubriand reprenait dans ce libelle la thèse qu'il avait développée dans « La Monarchie selon la Charte ».

(29) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XX, pages 4 et suiv.

(30) Ibid., page 65.

(31) Ibid., page 178.

(32) Ibid., pages 194 et suiv.

(33) Voir « Histoire du Gouvern. parlam. », tome IV, page 280.

Un des points sur lesquels il insistait le plus volontiers, était la nécessité de séparer nettement le pouvoir du Roi de celui de son ministère. Ainsi s'affirme, chez Chateaubriand, comme chez beaucoup de royalistes extrêmes, une déviation qui les conduit à une sorte de libéralisme constitutionnel.

Ce qui ne veut pas dire que les prérogatives du Roi n'aient plus trouvé de défenseurs. Les royalistes de la Droite modérée étaient encore convaincus que, dans l'esprit même de la Charte, le Roi demeurerait le véritable maître du pouvoir. Malgré l'atmosphère plus libérale de la nouvelle Chambre, les hommes de droite qui savaient rester logiques avec leurs propres idées, soutenaient le principe de la prééminence monarchique. C'est ainsi qu'à propos de la loi sur l'avancement dans l'armée, la commission de la Chambre reconnut le pouvoir qu'avait le Roi de faire des ordonnances; et l'on put entendre le général d'Ambrugeac affirmer : « La volonté royale hautement manifestée n'a-t-elle pas pour nous la fixité des lois ? Elle est notre plus sûre garantie, nous n'en demandons pas d'autre » (34) (séance du 7 janvier 1818). Cette déclaration en revient, selon Duvergier de Hauranne, à méconnaître le régime représentatif (35), et elle nous paraît, de fait, peu compatible avec un juste sens des nécessités parlementaires; mais, sous la Restauration, il n'y a rien qui puisse vraiment nous surprendre, dans de telles paroles, parce que la Monarchie reste encore, dans tous les domaines, la puissance suprême, le pouvoir souverain.

Une question se posa immédiatement après le vote de la loi sur l'avancement : la Chambre allait-elle décider chaque année des dépenses de l'Armée, ou bien le gouvernement garderait-il les mains libres, une fois pour toutes, à ce point de vue ? Royer-Collard protesta au nom des prérogatives de la Chambre en matière de budget. Là encore « l'éternelle question du pouvoir des Chambres était ainsi ramenée » (36). Bourdeau lui répondit que le système créé par la Charte n'était pas un système vraiment représentatif. Il y avait tout au plus, selon l'orateur « une espèce de représentation de droits et d'intérêts », mais l'action et l'exécution appartenaient au Roi; et, une fois de plus, fut allégué l'art. 14.

(34) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XX, page 219.

(35) Voir « Hist. du Gouvern. parlem. », tome IV, page 292.

(36) Ibid., page 297.

C'est ce même Bourdeau qui, à la séance du 29 avril 1818, s'éleva contre la création d'une commission extraordinaire destinée à contrôler les comptes des ministres, en matière budgétaire. La loi du 25 mars 1817 avait, dans ses articles 148 et suivants, prévu de façon assez satisfaisante, au gré de l'orateur, les comptes que les ministres devaient rendre aux Chambres. Selon Bourdeau, la publication de la comptabilité des ministères à l'ouverture de chaque session législative établissait une garantie suffisante. La création d'une commission extraordinaire ne se justifiait donc pas et n'était qu'une des manifestations de la politique envahissante du Parlement. Et Bourdeau ajoutait cette réflexion précieuse : « Mais notre politique s'agrandit à vue d'œil et ce que nous eussions regardé il y a un an comme une atteinte portée à l'autorité royale est, cette année, *proposé comme un droit* ou un privilège des Chambres » (37). Voilà un des petits incidents qui résument le mieux l'histoire constitutionnelle de la Restauration.

Cependant, la loi électorale restait toujours pendante. Les uns (provisoirement les plus nombreux) désiraient le maintien du « statu quo », c'est-à-dire le renouvellement annuel du cinquième de la Chambre. Les autres préconisaient le renouvellement intégral tous les cinq et même tous les sept ans. Ces discussions, qui se renouvelleront pendant de nombreuses années, n'auraient qu'une importance restreinte si elles n'avaient soulevé un problème de droit d'un intérêt considérable : la Charte pouvait-elle être modifiée ? Il n'y eut pas de doctrine bien nette à ce sujet. En fait, toutes les fois qu'un changement quelconque sera proposé, nous verrons se dresser des orateurs qui allègueront le texte de la Charte et en proclameront la pérennité. Mais comme des modifications de détail ne menaçaient vraiment pas la Constitution de 1814, on en vint à établir une distinction subtile entre les articles *fondamentaux* que ni le Roi, ni le Parlement ne pouvaient altérer, et les articles *réglementaires*, qui pouvaient être sujets à revision. Cette distinction était bien artificielle, bien imprécise ; par ailleurs, ainsi que l'a noté M. Duguît, on en arrivait à la conception d'une constitution figée, ce qui n'était guère admissible (38). La difficulté de trouver une solution venait du fait que : d'une part, le Roi, ayant juré fidélité à la Charte, n'avait plus le droit

(37) « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XXII, page 300.

(38) Voir DUGUÎT. « Traité de Droit Constitutionnel », tome II, p. 520 et 521.

de revenir sur sa « concession » (à moins de circonstances exceptionnelles mal précisées); d'autre part, les Chambres, ne possédant pas le pouvoir constituant et n'ayant pas à proprement parler de souveraineté, il eût semblé excessif de leur donner la faculté de reviser l'Acte Constitutionnel qui leur avait donné naissance. La doctrine qui prévalut dans la pratique, admit que la Charte pouvait être modifiée, après accord entre le Roi et le Parlement. Cette doctrine nous semble la plus raisonnable; mais les libéraux et nombre de modérés eurent quelque répugnance à s'y résoudre. Toute alteration du texte constitutionnel leur paraissait dangereuse, à cause de l'infériorité dans laquelle se trouvait alors le Parlement devant le pouvoir royal. Admettre la possibilité de transformations dans le texte de la Charte, c'était, malgré tout, autoriser le monarque à remettre en question ce qu'il avait donné; sans doute, il y avait les Chambres; mais ces dernières étaient encore mal dégagées de la tutelle royale pour être des gardiens sûrs des lois fondamentales du Royaume.

Les lois sur la liberté de la presse furent présentées le 22 mars 1819 devant la Chambre. Le projet, soutenu par M. de Serre, comprenait trois dispositions; il portait : en premier lieu, sur les crimes et délits de presse; en second lieu, sur la poursuite des crimes et délits de presse; enfin, sur les journaux et écrits périodiques (39). D'après le projet, il n'y aurait plus de délits de presse proprement dits (en d'autres termes, plus de délits d'opinion), mais seulement des délits de droit commun, pouvant être commis par le moyen de la presse comme de tout autre instrument (40). La loi nouvelle s'appliquait non seulement aux écrits imprimés, mais aux discours prononcés dans les lieux publics, « aux dessins, aux gravures, aux peintures ou emblèmes, enfin à tous les moyens de publication ». Le duc de Broglie demanda que la loi contraignît la justice à ne procéder à la saisie qu'après le jugement (toutes les fois qu'un journal ou un écrit seraient poursuivis) afin de reculer les limites de l'arbitraire; mais il ne put l'obtenir du gouvernement. Enfin, la loi attribuait au jury la connaissance des délits et crimes commis par voie de presse (la simple injure étant laissée au tribunal correctionnel).

A la place de la censure et de l'autorisation préalable, le projet de loi exigeait à titre de garantie un cautionnement en rentes et la dé-

(39) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), p. 317, 319 et 322 (tome XXIII).

(40) Voir DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du gouvern. parlem. », tome V, p. 69.

claration de deux éditeurs qui deviendraient responsables de tous les articles publiés dans le journal qu'ils garantissaient. Benjamin Constant s'éleva contre la nécessité du cautionnement (41). C'était, selon l'écrivain libéral, « une mesure de prévention ». Or la Charte n'autorisait que les mesures répressives. Le projet de loi violait donc l'article 8. Si l'on songe que, moins de quatre ans auparavant, certains royaliste (et particulièrement l'abbé de Montesquiou) contestaient que l'article 8 eût seulement prévu la liberté des journaux, on ne manquera pas d'être frappé des progrès de l'esprit libéral dans l'interprétation du texte constitutionnel. Ce même esprit libéral ne s'introduisait-il pas sournoisement dans une partie du monde royaliste ? Lors de la nomination de soixante pairs à tendances modérées, on vit un monarchiste, La Bourdonnaie, protester que le Roi se jouait de la majorité de la Chambre Haute, comme il s'était déjà joué de la majorité de la Chambre des Députés, par son ordonnance du 5 septembre. Une telle attitude n'avait pas une importance politique immédiate bien considérable ; mais elle contribuait à introduire, dans un milieu qui leur paraissait farouchement hostile, les habitudes de penser et d'agir en honneur sous un régime parlementaire.

Quels que soient, d'ailleurs, les griefs que les partis d'extrême-droite et d'extrême-gauche se soient plu à formuler contre ce qu'ils appelaient la toute puissance du Roi, la période qui s'étend de 1816 à 1820 est assurément l'une des plus libérales qu'ait connues la Restauration. La loi sur la presse de 1819, à laquelle est attaché le nom du ministre de Serre, la caractérise assez bien. C'est en 1819 que commence également à entrer dans les mœurs du régime, la pratique des adresses. Les adresses, au début n'avaient pas grande importance ; c'étaient de simples formalités, le plus souvent, des démonstrations collectives de loyalisme (42). Le 3 mars 1819, pour la première fois, l'adresse fut utilisée dans le but d'exercer une pression sur la volonté royale. Il était alors question de modifier la loi électorale. Lafitté eut l'idée de proposer à la Chambre de supplier le Roi de préserver la Charte de toute atteinte (les libéraux redoutaient fort, comme on l'a vu, des modifications qui eussent rendu plus instable l'édifice élevé en 1814). Les adresses joueront, par la suite, un rôle

(41) Ibid., page 103.

(42) Voir J. BARTHÉLEMY. « Introduction du régime parlementaire en France... »
p. 224.

considérable dans la vie parlementaire; elles marqueront, sous une forme inédite, l'empiètement continu des Chambres sur les prérogatives du Monarque.

La Chambre sut utiliser un autre moyen pour influencer sur les décisions royales et agiter l'opinion publique : elle se fit adresser des pétitions. Lorsqu'un particulier ou un groupe de citoyens avaient un grief à formuler, ils pouvaient adresser une pétition à la Chambre en la priant d'intervenir auprès du gouvernement. Le système des pétitions que la droite avait considéré avec méfiance, à cause des souvenirs révolutionnaires qu'il évoquait, ne tarda pas à être adopté par les « ultras » qui y trouvèrent, au temps de la Chambre introuvable, un excellent moyen d'agitation. Vers 1816 et 1817, la pratique se généralisa, et les pétitions devinrent assez fréquentes. La Chambre en profita pour intervenir ainsi jusque dans les questions administratives, qui ne ressortissaient que du pouvoir exécutif. Il y eut, avant que la loi de Serre ne fût adoptée, de nombreuses pétitions réclamant la liberté de la presse. Il est vraiment peu de domaines que les pétitions aient négligé; elles soulevaient même des problèmes de politique religieuse; c'est ainsi que le 15 février 1819, les protestants de Nîmes rédigèrent une pétition réclamant la liberté de l'enseignement confessionnel. En amplifiant le rôle des pétitions, la Chambre, par le fait même, donnait aux revendications de l'opinion une audience plus large.

La politique Decazes connut son apogée avec les élections de 1819, qui firent perdre des sièges à la Droite et assurèrent aux partis modérés une majorité stable. C'est vers cette époque, d'ailleurs, que Decazes accéda à la présidence du conseil. Le triomphe de celui que Louis XVIII appelait « son fils », qui signifiait la victoire du centre et du centre gauche, ne se fit point par des moyens parlementaires, mais par la volonté du Roi. Ce ministère, comme ceux de Richelieu et de Dessoles, était l'œuvre de Louis XVIII, et pour l'imposer, il eut affaire beaucoup plus à l'entourage du Comte d'Artois qu'aux partis de la Chambre. Si enclin que fût le Souverain à se montrer conciliant avec les tendances de gauche, il ne pensait point que ses prérogatives essentielles dussent en être le prix. Au surplus, les paroles qu'il allait prononcer, le 29 novembre à l'ouverture de la session parlementaire, nous le montrent toujours conscient d'être le premier pouvoir du Royaume. Faisant allusion à une réforme de la loi électorale, il sut montrer, dans son discours du trône, quelle opinion il continuait

d'avoir sur son rôle. « Fondateur de cette Charte, dit le Roi, j'ai senti que s'il est une amélioration qu'exigent ces grands intérêts, aussi bien que le maintien de nos libertés, et qui ne modifierait quelques formes réglementaires de la Charte que pour mieux assurer sa puissance et son action, il m'appartient de le proposer » (43).

D'autre part, l'incident que souleva l'élection de Grégoire est tout aussi révélateur. Grégoire, ancien conventionnel, avait demandé en 1793, la condamnation de Louis XVI. Mais, n'ayant pu, pour cause de maladie, assister à la séance au cours de laquelle la condamnation à mort fut votée, et n'ayant, par conséquent, émis aucun vote, il n'avait pas été banni pour régicide lors du retour des Bourbons. En 1819, il se présenta aux élections dans l'Isère et fut élu comme quatrième député. Il se trouva que cette élection était irrégulière : d'après la loi électorale, en effet, l'Isère ne devait pas avoir plus de deux députés étrangers à la région ; précisément, deux des représentants élus avant Grégoire étaient originaires d'une autre partie de la France ; et Grégoire, lui-même, était dans ce cas. Il eût donc suffi d'invoquer cette raison pour l'invalidier. Mais les députés de droite tenaient à faire de son exclusion une manifestation contre-révolutionnaire. Ils proposèrent donc de l'invalidier, non comme étranger au département de l'Isère, ce qui n'eût soulevé aucune passion, mais comme régicide. Et c'est à ce titre, effectivement, que fut exclu Grégoire (44). La gauche protesta et prétendit que la Charte était violée. En réalité, l'opinion n'était pas encore mûre pour admettre la toute puissance de l'élection. Des considérations de respect pour la famille royale et de loyalisme dynastique primaient le strict droit électoral. Malgré les progrès réels du parlementarisme, nous sommes loin encore de sa conception moderne.

L'incident Grégoire n'avait qu'une signification limitée. Un événement d'une bien plus haute gravité allait réveiller les passions de la droite et clore cette période de conciliation que résumait le nom de Decazes et la loi sur la liberté de la presse : le 13 février 1820, le duc de Berry était assassiné par un fanatique. C'en était fait des efforts d'apaisement de Louis XVIII. Une autre politique allait s'imposer.

(43) « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XXV, page 709.

(44) L'exclusion de Grégoire fut décidée par la Chambre à la séance du 6 décembre 1819. Voir « Arch. Parlem. », tome XXV, page 739 (2^e série).

§ 3. — LA RÉACTION

C'est Decazes, qui avait proposé, immédiatement après l'attentat, la loi du double vote et la censure de la presse. Mais il ne devait pas rester longtemps au pouvoir. Sous la pression de la famille royale, Louis XVIII lui demanda sa démission. Le duc de Richelieu lui succéda, après que le Comte d'Artois lui eut promis le concours de ses amis. Cette crise ministérielle fut donc, avant tout, une affaire débattue entre le Roi et son entourage : la Chambre n'eut aucune voix au chapitre.

Les mesures que Decazes avait proposées et que Richelieu allait demander au Parlement de voter, eurent un résultat intéressant pour le regroupement des partis : la plus grande partie du centre accepta les nouvelles lois, suivit Decazes dans son évolution vers la droite et soutint le ministère Richelieu. Seule une petite minorité de modérés, jugeant contraire à la saine doctrine parlementaire les projets du gouvernement, refusa les mesures de rigueur envisagées, et joignit ses votes à ceux de la gauche. Désormais, selon la remarque de Duvergier de Hauranne, au lieu de trois groupes, la Chambre n'en connaîtra plus que deux : la droite et la gauche. En d'autres termes, nous verrons s'affronter directement les partis qui mettent le Roi au-dessus de la Charte et ceux qui placent la Charte (et nous savons ce qu'ils entendent par là) au-dessus de toute considération dynastique. Le parti intermédiaire, qui confondait Charte et Royauté se trouve ainsi écartelé (45).

Cet événement montre bien la difficulté qu'il y avait à soutenir la Charte et la Monarchie, en les mettant sur le même plan, en les considérant comme deux absolus. Tôt ou tard, le centre devait se trouver pris et choisir entre ceux pour qui la Charte n'était qu'un détail dans l'ensemble, un *accident* dans la *substance* du régime, et leurs adversaires libéraux qui voyaient dans la Charte, non une fin, mais un moyen destiné à introduire le culte de cette divinité nouvelle qui s'appelait l'opinion. La faillite du parti du milieu avait pour cause essentielle ce que nous appellerons le fétichisme juridique, le culte de l'acte écrit, auquel il prétendait arrêter le mouvement de l'Histoire. Au lieu de ne considérer la Constitution de 1814 que comme un moment de la vie nationale, de n'y voir que le résultat de certaines cir-

(45) Voir « Histoire du gouvernement parlementaire », tome V, page 408.

constances déterminées, les « doctrinaires » s'étaient imaginés que ce produit de la nécessité, de la contrainte et un peu du hasard, pourrait être élevé à la dignité de principe. De là, nombre de malentendus. De là aussi, la dislocation d'un groupe de personnalités bien intentionnées qui prétendaient concilier les contraires.

Dès les premières discussions sur la loi du double vote, la séparation en deux tronçons se fit nettement. Cette loi transformait le système électoral dans un sens favorable à l'aristocratie et aux grandes fortunes : les électeurs les plus imposés votaient deux fois. L'âge minimum des électeurs fut fixé à trente ans; le cens à trois cents francs de contributions directes. On distinguait les collèges d'arrondissement, qui n'élaient que 258 députés, et les collèges de département (composés des citoyens les plus riches) qui en nommaient 172, suivant une répartition que déterminait un tableau établi par les ministres. Dans ce système, les contribuables les plus riches votaient, comme nous l'avons dit, deux fois : une fois au collège de département, une autre fois au collège d'arrondissement. La loi souleva la plus vive opposition sur les bancs de la gauche libérale. Manuel alla même jusqu'à déclarer qu'elle « violait la Charte et ne laissait aucun espoir aux amis de la liberté » (46).

A ce propos, un discours que le duc de Broglie prononça le 26 juin 1820 à la Chambre des Pairs doit retenir notre attention. La question électorale était à l'ordre du jour. L'orateur, comme l'usage s'en était établi, éprouva le besoin de remonter aux sources du droit (47). Il commença par reconnaître que « dans le plan de la Charte, les deux Chambres n'étaient pas destinées à devenir portion intégrante du gouvernement et à prendre une part active à l'administration des affaires ». L'intention de l'auteur de la Charte, selon le duc de Broglie était « visiblement » de leur interdire toute discussion « sur les affaires du moment, sur la politique et sur les matières d'administration ». Mais, ajoutait-il, la *force des choses* avait brisé ces entraves, et la Chambre des Députés était devenue, en fait, le plus sûr conseil du trône. « L'expérience a prouvé qu'une Chambre de députés, émanée d'une élection libre, *portait en elle-même* un principe trop vigoureux et trop énergique *pour qu'il fût possible de l'enlacer dans des*

(46) Voir DUVERGIER DE HAURANNE. « Histoire du gouvernement parlementaire », tome V, p. 563.

(47) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XXVIII, p. 745 et suiv.

entraves purement réglementaires » (48). Le duc de Broglie prétendait même, ce qui semblait encore pour le moins prématuré, qu'il n'était plus question « de créer un ministère en dehors des Chambres ». Autrement dit, le sens de la Charte était dépassé, et au fait juridique de la Constitution « octroyée » s'était juxtaposé cet autre fait, non moins important : l'interprétation de la Charte. Revenant à la loi qui avait donné lieu à son intervention, l'orateur déclara qu'elle ne serait bonne que si elle s'intégrait dans le mouvement qu'il venait de décrire, que si elle consolidait l'autorité de la Chambre. Pour cela, il proposait, à la place du renouvellement annuel et partiel le renouvellement global.

Après que la loi du double vote eut été acceptée, un certain nombre de députés d'extrême gauche (entre autres Manuel, Beauséjour, Dupont de l'Eure) se promirent d'aller au delà de la résistance légale dès que les circonstances deviendraient favorables. Ils formèrent des sociétés secrètes (la plus connue de cette époque est celle qui prit le nom de « Les Amis de la Vérité »). Une conspiration fut découverte en août 1820. La presse de droite en profita pour dénoncer la duplicité de ces défenseurs de la Charte qui préparaient des coups de force. « Voilà donc, écrivait la « Gazette de France », la liberté des libéraux, l'amour pour la Charte des souscripteurs à des milliers de Chartes, le respect pour la loi de ces législateurs si prônés ». En conspirant, les libéraux introduisaient, dans les mœurs politiques, un redoutable précédent; car, s'il suffisait de prétendre que l'un des pouvoirs avait empiété sur l'autre, pour que ce dernier s'estimât libéré de toute obligation constitutionnelle, on allait droit à un conflit violent. Par ailleurs, conspirations et émeutes, que nous voyons se répéter tout le long des quinze années de la Restauration, créent une atmosphère peu favorable au libéralisme et semblent devoir autoriser l'Etat à multiplier les mesures de surveillance ou de répression.

Les élections qui eurent lieu fin 1820, virent le triomphe de la droite. Ce fut la « Chambre retrouvée ». Bien entendu, les extrémistes (notamment La Bourdonnaie et le général de Donnadieu) demandèrent le départ de Richelieu jugé trop modéré. Les droites, se sentant à nouveau puissantes à la Chambre, virent renaître leur sympathie pour le régime parlementaire. On aboutit à un compromis. Richelieu fit entrer dans son ministère Villèle et Corbière (ces deux frères

(48) « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XXVIII, p. 748.

jumeaux de la politique) comme ministres sans portefeuille. Néanmoins, les « têtes dures » de la Droite (pour employer une expression des partis anglais) trouvèrent les concessions insuffisantes; et, à la réunion Piet, on ne se fit point faute de reprocher à Villèle sa trop grande modération. Comment la Droite pouvait-elle s'estimer satisfaite quand elle n'avait que deux représentants dans le cabinet alors que les modérés en comptaient sept ? Mais à cette argumentation, Villèle ne manqua point de répondre que la chose, en soi, était de peu d'importance; du moment que la Droite avait la majorité à la Chambre, elle ferait passer de toute façon, le ministère par ses volontés. On ne saurait imaginer meilleure profession de foi parlementaire. Nous assistons, une fois de plus à l'envahissement du domaine de l'exécutif, par la majorité de la Chambre, et, une fois de plus, la Droite est l'initiatrice de ce mouvement.

Peu après, eut lieu à la Chambre, à la séance du 20 mars 1821, une de ces discussions de principes, si nombreuses en cet âge héroïque du parlementarisme, et qui ont l'avantage, dans la confusion des événements, de préciser la position des partis. Le débat portait sur les mouvements insurrectionnels qui se produisaient dans l'Italie du Nord (49). Par une transition naturelle, après avoir déploré la persistance de nombreux foyers de tyrannie en Europe, le général Tarrayre en vint à dire qu'en France aussi le régime représentatif n'existait plus depuis les modifications qu'il avait dû subir; seule, une aristocratie avide de privilèges, détenait le gouvernement de la Nation. Le général Demarçay, autre libéral, alla plus loin. « On réclame le respect dû à la Charte, dit-il. Non, Messieurs, nous ne pouvons plus l'invoquer, elle n'existe plus à nos yeux ». Du moment que le nom de la Charte était prononcé, la philosophie de l'histoire n'allait pas tarder à être invoquée à son tour. Demarçay remonta à l'origine du « gouvernement actuel ». Ce gouvernement, dit-il, était « fondé sur un acte peut-être irrégulier, mais que la Nation avait accepté et reconnu ». Il en ressortait que, seule, la Nation avait pu conférer la Royauté à Louis XVIII; ce qui ne semble pourtant pas être le principe juridique posé à la base de la Charte, pour laquelle Demarçay nourrissait une tendresse jalouse.

(49) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XXX, p. 398 et suiv. Voir également, pour ce débat, l'« Histoire du gouvernement parlementaire de DUVERGIER DE HAURANNE, tome VI, p. 233 et suiv.

Comme bien l'on pense, les débats, ainsi engagés, ne devaient pas manquer de rebondir. Le royaliste Marcellus s'écria que le « Roi de France était toujours légitime » ; et il ajouta : « C'est le *seul* souverain ». Manuel, qui appréciait particulièrement ce genre de tournois, intervint à son tour. « L'acte qui a fondé le gouvernement actuel, *quel qu'il soit en lui-même*, est devenu légitime et fait loi pour la Nation qui l'a accepté ». En justifiant Demarçay, Manuel en arrivait à affirmer que la Charte n'avait de valeur que parce qu'elle avait été approuvée par l'opinion, alors que Louis XVIII avait tenu avant tout à réserver son droit absolu en cette matière. Pour conclure, Manuel affirma que si la souveraineté résidait dans le Roi, le Roi pourrait révoquer la Charte. M. de Serres répondit que la souveraineté appartenait au Roi et que les autres pouvoirs se développaient sous sa protection. Il reconnut d'ailleurs que, depuis la Charte, les Chambres participaient à la souveraineté et qu'elles avaient, d'accord avec le Roi, le pouvoir de modifier la constitution.

Cette définition confuse de la souveraineté ne satisfaisait personne. Le problème était double. On pouvait se demander en premier lieu si le Roi était le principe de toute souveraineté, ou si ce principe résidait ailleurs, dans la Nation, par exemple. Ensuite, en admettant même le premier de ces deux postulats, le Roi devait-il être considéré comme une cause lointaine ou comme un principe encore agissant ? Le premier problème était d'ordre idéal. Mais le second envisageait des questions pratiques : il s'agissait de savoir si le principe générateur (à supposer, bien entendu, que ce principe fût la Monarchie) continuait de dominer les forces auxquelles il avait donné naissance. Le malheur est que chacun des partis avait sa réponse et qu'il paraissait difficile de concilier, dans leur essence, des doctrines diamétralement opposées.

Les discussions théoriques n'empêchaient pas les faits de suivre leur progression dans le sens que nous avons déjà laissé pressentir. Un incident, en soi de médiocre importance, suffirait à nous le rappeler. Le roi avait rendu deux ordonnances, l'une sur la procédure que devait suivre la Chambre des Pairs lors de l'instruction du procès des insurgés d'août 1820, l'autre sur l'uniforme des pairs. Des protestations s'élevèrent, à gauche, sur les libertés que se permettait le souverain avec la Chambre Haute. Le duc de Broglie, notamment, demanda que l'on interdît l'impression des ordonnances. Celles-ci furent imprimées néanmoins. La Chambre, par la suite, les examina

et ordonna sans débat la transcription, sur ses registres, de l'ordonnance relative aux costumes des Pairs. Par contre, l'ordonnance qui réglementait la procédure fut déclarée inconstitutionnelle. Une commission fut nommée et il ne fut plus question de l'ordonnance. Louis XVIII n'était pas de tempérament combatif; il n'insista point.

La loi de censure provoqua aussi des débats très vifs. Les partis s'opposèrent une fois de plus, mais en revenant chacun à sa 'ogique. La gauche soutint la cause de la liberté de la presse, comme elle l'avait toujours fait. La droite, de son côté, se prononça en faveur de mesures coercitives. Bonald abandonna ses méthodes d'opportunisme et se déclara partisan de la censure. La liberté d'écrire, dit-il, est la base du gouvernement représentatif, et « la guerre inévitable des deux pouvoirs, royal et populaire, qui constituent ce gouvernement » (50). Cette formule nous paraît assez bien définir ce que fut dans la réalité (sinon en droit) la Monarchie de la Restauration. Peut-être le mot « guerre » est-il trop violent; il y avait tout au moins lutte sournoise, non pas entre les hommes, qui se multipliaient les protestations de dévouement et de considération, mais entre les idées qu'ils représentaient. Ce n'est qu'en 1830, que cette guerre des dieux deviendra une guerre entre hommes.

Sous la pression de ses amis politiques, le Comte d'Artois qui avait promis son appui à Richelieu (lors de la démission de Decazes) le lui retira. Richelieu dut démissionner et fut remplacé par Villèle. Ce dernier avait, tout d'abord, abandonné le projet de censure que soutenait Richelieu. Mais sommé par son parti de prendre des mesures contre la licence des journaux, il présenta une nouvelle loi destinée à limiter la liberté de la presse. Il était interdit, désormais, à moins d'autorisation préalable, de publier un nouveau journal ou périodique. La loi attribuait aux cours royales, siégeant en séance solennelle, le droit de suspendre et même de supprimer tout journal ou périodique dont l'esprit serait de nature à troubler la paix publique ou à porter atteinte à l'autorité du Roi et au respect dû à la religion.

La gauche se dressa tout entière contre le projet. A la séance du 13 février 1822 un incident éclata, à ce propos, qui mit aux prises, une fois de plus, partisans de la Charte interprétée largement et partisans de la Charte interprétée strictement (en réalité : doctrinaires

(50) « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XXXII, p. 580.

du régime d'opinion et défenseurs de la Monarchie légitime) (51). Benjamin Constant venait de protester contre la partialité de la censure, impitoyable aux journaux de gauche et indulgente pour les violences de l'extrême droite. Et comme il déclarait qu'en France tous les pouvoirs émanent de la Charte, il fut interrompu par la droite qui lui cria : « Non, du Roi ! » Et Marcellus l'interrompit, en disant : « Ce n'est pas la Charte qui a donné le Roi, mais le Roi qui a octroyé la Charte ». Le même incident se produisit à la séance du 16 février et un discours de Benjamin Constant en fut encore l'occasion (52). Revenant sur la question de la liberté de la presse, il soutint que les pouvoirs, quels qu'ils fussent n'étaient légitimes que par la Charte. Ses adversaires se plurent à répéter que « la Charte n'était légitime que parce que le Roi l'avait donnée ». Mais l'orateur libéral ne se tint pas pour battu. Dans une nouvelle intervention, il recommença la même déclaration de principe. « Je soutiens, dit-il, que faire reposer les pouvoirs du Roi sur une autre base que celle de la Charte, c'est creuser un abîme où la Monarchie sera un jour précipitée » (53). Ici Benjamin Constant se montre fidèle à la doctrine qu'il avait toujours soutenue, mais n'était-ce pas méconnaître le fondement de la Constitution, que de prétendre y voir la source du pouvoir royal, alors, qu'en droit, elle n'était que le produit de ce pouvoir ? Lorsqu'on songe que Marcellus et La Bourdonnaie prétendaient, autant que Benjamin Constant, rester fidèles à la Charte, on est bien obligé de se dire que les possibilités d'interprétation d'un texte sont infinies.

Avant que la loi sur la presse n'eut été votée, la commission, qui en préparait le texte, fut amenée à se prononcer sur la question de savoir si le gouvernement avait le droit de recourir, de sa propre autorité, à la censure ; sa décision fut affirmative : le Roi pouvait donc, momentanément, dans les circonstances graves, proclamer la censure, en vertu de l'article 14 qui lui donnait le droit de faire des ordonnances « pour la sûreté de l'Etat ». Mais cette interprétation de l'article 14 effrayait les libéraux ; ils entrevoyaient les conséquences que saurait en tirer l'arbitraire gouvernemental. Aussi proposa-t-on d'ériger en règle législative le pouvoir du Roi de prendre des dispo-

(51) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XXXIV, p. 552 et suiv.

(52) Ibid., pages 614 et suiv.

(53) Voir DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du gouvern. parlem. », tome VI, page 504.

sitions exceptionnelles, en vertu de l'article 14, mais avec des restrictions qui en limiteraient l'usage à des circonstances bien déterminées. On espérait ainsi enlever au Roi tout prétexte d'interpréter à sa volonté les termes assez obscurs de l'article 14. Mais aucune suite ne fut donnée à ce projet, et la redoutable obscurité du texte subsista. Le besoin de fixer le sens définitif de l'article 14 et les nombreuses allusions qu'on y faisait à tout propos, montrent bien l'importance qu'il ne cessa jamais d'avoir dans l'esprit des hommes politiques de la Restauration.

Après intervention de Royer-Collard en faveur de la liberté de la presse (le régime représentatif ne pouvant vivre sans cette liberté) la loi des journaux fut à son tour vivement critiquée par le député Bignon. Ce dernier protesta notamment contre la décision de la Commission; il lui reprocha d'avoir reconnu que l'art. 14 conférait au gouvernement le droit de suspendre les lois. Benjamin Constant, de son côté, formula les mêmes critiques: et il cita, à cette occasion, le mot de Chateaubriand: « Il est possible qu'un beau matin toute la Charte soit confisquée au profit de l'article 14 ». C'est M. de Peyronnet qui répondit à Benjamin Constant. Il soutint que l'interdiction de publier un journal nouveau sans l'autorisation du Roi était la conséquence nécessaire de la loi de censure qu'on venait de voter. Il affirma enfin, qu'en France, la Charte avait ménagé au Roi « un pouvoir d'exception destiné à sauver l'Etat dans les temps de crise » (54). « Sans doute, ajouta-t-il, on pourrait abuser de ce pouvoir institué par l'article 14. C'est pour cela qu'au lieu de le laisser dans l'ombre, le ministère l'a ouvertement et loyalement invoqué, en même temps qu'il proposait de l'expliquer, de le modifier, de le limiter ». On sait, qu'en fait, rien ne fut modifié.

A la séance du 11 février 1822, Martignac, rapporteur de la loi sur la presse, résuma le travail de la commission, lut l'article 14 et, après avoir déclaré que le sens en était parfaitement clair, affirma, lui aussi, que nul n'avait jamais songé à lui sacrifier la Charte. Déclaration assez vague et assez conciliante pour ne soulever aucune passion (55). Mais le débat reprit sur cette question lorsque Montmorency, ministre des Affaires Etrangères invoqua à son tour l'article 14 pour soutenir, qu'à son avis, les droits reconnus au Monarque par l'arti-

(54) DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du gouv. parlem. », tome VI, p. 553.

(55) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XXXIV, p. 518.

cle 4 se trouvaient virtuellement dans le texte qui faisait alors l'objet de si nombreux commentaires.

Manuel lui donna la réplique; et bien que Montmorency n'eut envisagé l'article 14 que sous le rapport des relations entre le Roi et les puissances étrangères, le député libéral éleva le débat. « Ainsi, dit-il, selon vous, le droit de suspendre la Charte est dans la Charte elle-même. S'il en est ainsi, vous n'avez plus de Charte, elle n'est plus qu'une illusion et le Roi peut, par un acte de sa volonté, non seulement supprimer la liberté de la presse, mais détruire la liberté des cultes, etc... » (56). A une telle doctrine, Manuel oppose la déclaration de la Chambre des députés de 1814, à la veille du 20 mars, qui présentait la Charte comme le développement des principes de la Révolution française. « Alors, continua l'orateur, on ne supposait pas que l'article 14 contînt en germe la dictature; on ne supposait pas que l'auteur de la Charte eût voulu donner et rendre en même temps ». Manuel avait raison d'affirmer, qu'ayant octroyé la Charte et s'étant engagé à la soutenir, le Roi ne pouvait plus reprendre ce qu'il avait donné. Mais ce point n'était pas en discussion. Là où Manuel se trompe, c'est lorsqu'il affirme le caractère révolutionnaire de la Charte. Que la Charte ait été imposée, pratiquement, par la série d'événements dont la France venait d'être le théâtre, voilà qui ne fait aucun doute. Mais nous nous proposons ici d'envisager ce document au point de vue juridique. Or, en droit, la Charte était un acte émané de la libre volonté du Roi. Sans doute, comme le rappelait Manuel, les Chambres, en 1814, avaient-elles manifesté le désir de jouer un rôle de premier plan, de s'ériger en souverain; mais on sait que Louis XVIII avait formellement repoussé leurs prétentions et s'était déclaré « roi par la grâce de Dieu, sans mentionner la volonté de la Nation » (57). Comment pouvait-on dire, dans ces conditions, que la Charte était un acte conforme aux principes révolutionnaires ?

Les lois sur la presse donnèrent lieu à un dernier incident caractéristique à la Chambre des Pairs. M. de Bastard demanda en effet que le mot « constitutionnelle » fût ajouté au mot « autorité » dans l'article 2 de la loi sur la censure. Dans cet article, en effet, il était question de l'autorité du Roi; le mot « constitutionnelle » qui venait

(56) Voir DUVERGIER DE HAURANNE. « Histoire du Gouv. parlem. », tome VI, p. 567 et suiv.

(57) SEIGNOBOS. « Histoire politique de l'Europe contemporaine », tome I, p. 133.

après, avait été supprimé. Il fut rétabli par la Chambre des Pairs ; il y eut donc : « autorité constitutionnelle ». Incident minime, mais qui a une signification étendue. Nous retrouvons toujours, chez les parlementaires de ce temps, le sens très vif de leurs prérogatives. Leur puissance, encore restreinte, était âpre dans la défense de ses droits et ne manquait pas d'empiéter sur le pouvoir voisin. Même pendant cette période de réaction contre-révolutionnaire et anti-libérale, les Chambres mirent tellement de soin à conserver toutes leurs attributions, à remplir complètement la sphère d'activité qui leur avait été réservée, qu'elles arrivèrent, en fait, par ce moyen, à élargir les limites de leurs droits, à dépasser insidieusement leur but. Tellement il est du destin des forces de ne point rester immobiles. Il était au fond assez indifférent que dans l'art. 2 du projet de loi, l'autorité du Roi fût ou non déclarée « constitutionnelle ». Simple clause de style. M. de Bastard pouvait soutenir qu'il n'avait eu en vue que l'intérêt du trône et de la Charte. La requête n'avait rien de révolutionnaire. Mais si l'on place l'incident au milieu des événements qui l'ont suscité, on constate à quel point il répond à une préoccupation constante du Parlement, à cette volonté toujours tendue d'un principe qui cherche à se réaliser au détriment d'un autre. Jusqu'à quel point la Monarchie, en 1822, était-elle « constitutionnelle » ? Le terme est assez vague et peut renfermer les sens les plus contraires. Mais précisément, par le soin qu'on apportait à l'opposer à « l'autorité » royale, la compréhension s'en trouvait restreinte dans le sens libéral. Sans marquer un empiètement de la Chambre Haute sur le pouvoir monarchique, la correction apportée à l'article 2 enlève quelque chose à ce dernier (58).

Le Roi n'oubliait cependant pas ses prérogatives. C'est ainsi qu'à l'ouverture de la session de 1822, Ravez fut nommé président de la Chambre de préférence à La Bourdonnaie, bien que ce dernier eût obtenu le plus grand nombre de voix (220 contre 207). Entre temps, un nouveau complot fut découvert et le colonel Caron, exécuté. Ce fut ensuite l'affaire des quatre sergents de La Rochelle. En 1823, la Chambre fut dissoute ; les nouvelles élections virent un triomphe royaliste. Villèle en profita pour proposer la loi du sacrilège ; il soutint également un projet de conversion de rentes, qui devait lui attirer les plus vives attaques.

(58) Sur cet incident voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XXXIV, p. 740.

La loi électorale revint une fois de plus sur le tapis. Allait-on enfin opter entre le renouvellement intégral et les élections annuelles ? Le rapporteur devant la Chambre des Pairs, M. de Pastoret, reprit à cette occasion, la distinction entre les articles fondamentaux et les articles règlementaires de la Charte, les premiers immuables, les autres, modifiables. Certains avaient déploré que la Charte n'eût pas prévu de procédure de revision ; ils avaient tort, estimait M. de Pastoret. De fait, dans les constitutions républicaines, « on avait pu et dû prescrire des époques où s'opérerait la revision de la loi fondamentale ». Mais dans un pays où le Roi était la source de tout pouvoir, « c'était à lui seul qu'il appartenait de proposer les changements qu'il jugeait utiles ». En 1815, après les Cent-Jours, le Monarque avait, de sa propre autorité et par simple ordonnance modifié la Charte ; et, ce pouvoir de modification, il l'aurait encore s'il n'avait consenti à partager avec le Parlement « le pouvoir primitif et créateur » qu'il était seul à posséder.

« Le roi, reprit Pastoret, a fait par la Charte des délégations importantes, mais les pouvoirs délégués sont les seuls dont il ait abandonné l'exercice ». Par conséquent, « toutes les fois que la Charte n'offre pas une disposition précise, c'est au trône qu'il faut remonter pour trouver l'autorité qui doit régler, décider, prescrire ». Et le rapporteur résumait son opinion dans cette formule : « Tout ce qui n'a pas été formellement donné par lui, il (le Roi) l'a conservé » (59). On retrouve là une idée, que l'auteur du « Retour à la Charte » saura mettre en valeur quelques années plus tard : « La Couronne est investie du droit ; les Chambres sont revêtues de droits. De là, leurs droits sont essentiellement définis, sont formellement exprimés et précisément limités. En ce qui revient aux Chambres, tout est écrit ; hors ce qui est écrit, tout appartient à la Couronne » (60). Les idées de Pastoret qui se trouvaient dans la logique de la Charte, ne pouvaient être admises par les libéraux. La loi écrite, ne formulant que des obligations d'ordre général, des cas nouveaux se présentent incessamment dans la pratique ; il est donc impossible de se mettre absolument à l'abri de l'arbitraire : il fallait choisir entre les risques de l'arbitraire royal et ceux de l'arbitraire parlementaire. C'est précisément pour éviter toute possibilité d'arbitraire royal que les hommes

(59) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XL, p. 47 (séance du 22 avril 1824).

(60) LA GERVAISAI. « Le Retour à la Charte », p. 10.

de gauche voulaient voir dans les institutions nées de la Charte, non un ensemble de concessions bien délimitées, mais un pouvoir concurrent du Roi.

La Chambre des Pairs suivit son rapporteur sur la question du renouvellement intégral, et la loi de septennalité fut votée. Le projet vint alors devant la Chambre des députés, où les discussions théoriques se donnèrent, à nouveau, libre cours. Royer-Collard s'éleva contre la nouvelle loi, et affirma qu'il était préférable, dans l'intérêt de la Monarchie, qu'il y eût des élections annuelles, ainsi que cela avait eu lieu depuis la promulgation de la Charte (61). Une Chambre trop bien consolidée, par conséquent puissante et indépendante, absorberait tous les pouvoirs, et celui du Roi lui-même. L'orateur concluait : « Ne vous faites pas illusion sur la question qui nous occupe ; c'est la question de savoir si le gouvernement passera dans les chambres ou s'il restera au Roi », marquant ainsi, sans le vouloir, à quel point le droit public, créé par la Charte, était soumis aux contingences.

Mais, à cette même séance du 3 juin 1824, l'éternelle question des pouvoirs du Roi n'avait pas manqué de se poser. M. de Ricard tint à protester contre ceux qui soutenaient que le Roi avait la faculté de modifier à son gré la Constitution. Castelbajac, député d'extrême droite, abonda dans le même sens. Le Roi, selon l'orateur, quand il avait accordé la Charte s'était comporté en pouvoir constituant. Ce pouvoir n'existait plus ; par conséquent, les modifications à la Charte ne pouvaient être faites que d'accord avec les Chambres. Toute autre doctrine était funeste aux intérêts du trône lui-même. Voilà ce qu'on entendait dans « la Chambre la plus royaliste qui ait existé sous la Restauration » (62). Royaliste ou non, le Parlement, quand il s'agissait de ses rapports avec le gouvernement, obéissait à la même logique interne qui pousse tous les organismes vivants à s'affirmer. Le duc de Broglie avait eu raison de dire qu'une Chambre portait en elle un principe trop fort pour n'être pas envahissant.

C'est cette même année qu'eut lieu l'avènement de Charles X. On aurait pu s'attendre à des déclarations imprudentes, à des gestes irréfléchis. Il n'en fut rien. Le Roi promit le maintien de la Charte, et, malgré l'avis de ses ministres supprima la censure de sa propre

(61) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XLI, p. 189 et suiv.

(62) DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du gouvern. parlem. », tome VIII, page 10.

autorité, par une simple ordonnance. Si l'on avait tenu à respecter d'une manière rigoureuse les prérogatives parlementaires, on eût peut-être déploré que le Roi ne se fût point cru obligé de soumettre une proposition dans ce sens aux Chambres. Mais le parti libéral ne fit dresser aucune barricade et manifesta même sa satisfaction. Les hommes politiques de la Monarchie censitaire (et il en a été, sans doute, de même en d'autres temps) ont toujours eu tendance à ne pas considérer comme illégal ce qui leur était personnellement favorable.

À la première session parlementaire qu'il eut à présider, Charles X convoqua les députés au Louvre. Il montrait ainsi que le Roi n'avait pas à aller chercher les membres du Parlement, que c'était à ces derniers à venir lui rendre hommage. Charles X avait inauguré son règne par des mesures libérales ; mais il était, par ailleurs, fermement décidé à user de toutes ses prérogatives. Aussi la « Quotidienne » pouvait-elle écrire, dans les derniers jours de décembre : « Le contrôle parlementaire doit désormais se borner à ramener sans cesse le ministère à l'exécution franche et loyale du discours du trône ». De son côté, le « Drapeau Blanc » faisait entendre un avertissement analogue : « En France, la Royauté est la seule chose vivante, et le Roi est le vrai représentant de la Nation. Ce serait trahir le génie français que de subordonner son pouvoir à la puissance parlementaire ».

C'est dans cette atmosphère que furent soumises aux Chambres, la loi du sacrilège et la loi d'indemnité. Elles ne passèrent qu'après de véhéments débats. La question de la violation de la Charte fut, encore une fois, mise en avant. La gauche prétendait qu'indemniser les propriétaires dépossédés était contraire à l'article 9, qui consacrait le nouvel état de choses (63). Ce qui attira, de la part de l'extrême-droite, de furieuses protestations. Duplessis de Grenédan, en particulier, invoqua les grands principes de légitimité : reconnaître la dépossession des anciens propriétaires, c'était reconnaître la Révolution, affirmait-il. Mais pouvait-on ignorer vingt ans d'histoire si féconds en événements ? On sait quelle était l'attitude de la Monarchie à ce propos, attitude facile à justifier tant qu'on restait dans le domaine de l'idéal et de la raison pure : Il était plus malaisé d'y

(63) Pour la loi d'indemnité, voir NETTEMENT : « Histoire de la Restauration », tome VII, p. 109 et suiv.

demeurer fidèle dans la pratique. Lutte d'un droit contre les faits, avons-nous dit. L'histoire de la Restauration, n'est-ce pas, au fond, l'histoire d'une notion juridique abstraite (le pouvoir de droit divin) qui, n'ayant plus assez de racines dans la vie réelle du pays, cède chaque jour un peu de terrain sous la poussée des événements et des idées qui lui sont contraires ?

La loi sur le sacrilège suscita, elle aussi, des polémiques d'ordre constitutionnel ; les adversaires du projet prétendirent qu'il violait la Charte (qui reconnaissait la liberté des cultes). Ses partisans, par contre, soutinrent que rien n'était plus conforme à une Constitution qui accordait à la religion une place d'honneur. Mettre la Charte de son côté, dans n'importe quel discours prononcé à propos de n'importe quoi, devenait une nécessité oratoire ; reconnaissons d'ailleurs qu'elle s'y prêtait assez bien.

Mais on était resté trop longtemps sans invoquer l'article 14. Précisément, la reconnaissance de l'indépendance d'Haïti allait remettre en honneur ce texte obscur et irritant. L'article 14 donnait-il au souverain le pouvoir de reconnaître cette indépendance ? On voit, de la manière dont la question est posée, combien les dispositions de la Charte étaient retournées contre la puissance monarchique. Il semblerait que c'est la Charte qui a accordé son pouvoir au Roi. A l'encontre de ce que soutenait Pastoret, les libéraux et leurs alliés d'extrême-droite tendaient à affirmer que tout ce que la Charte n'avait pas prévu appartenait, non au Roi (reconnu cependant comme la source de tous les pouvoirs) mais au Parlement. C'est ce qui ressort d'une affirmation de Beaumont. Le roi, disait-il, a, il est vrai le droit de faire « des ordonnances pour la sûreté de l'Etat », en vertu de l'article 14, « mais en quoi la sûreté de l'Etat est-elle mêlée à une république de nègres ? » (64). Beaumont se trompait ; l'acte constitutionnel de 1814 reconnaissait aussi au Roi le droit de faire des traités ; mais, ce qui paraît le plus frappant dans cette déclaration d'un royaliste, c'est la préoccupation d'interdire au monarque toute initiative qui ne lui aurait pas été expressément reconnue. « Si la sûreté de l'Etat a pu motiver un pareil acte, ajoutait Beaumont, il n'en est pas auquel elle ne puisse servir de prétexte ; la sûreté de l'Etat justifiera tout, et nous verrons bientôt l'article 14 rester seul debout sur les ruines de la Charte ».

(64) DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du gouv. parlem. », tome VIII, p. 460.

Frénilly répondit que le Roi seul avait le droit de céder un territoire français, car le Roi « n'était pas un homme mais la France prise abstraitement ». La Bourdonnaie se leva pour défendre les institutions parlementaires. Donner un sens absolu à l'article 14, cela signifiait pour l'orateur d'extrême-droite l'instauration de la dictature et la fin du régime représentatif. L'interprétation qu'on faisait de l'article 14 créait un précédent fâcheux et compromettrait un jour la Monarchie (65). Benjamin Constant succéda à La Bourdonnaie. Son cas de conscience était douloureux, car il était à la fois partisan de l'affranchissement des noirs et du maintien de la Charte; néanmoins, il rejeta le sens, trop large, à son avis, qu'on donnait de l'article 14, et vota contre le ministère. Malgré cette opposition, qui réunissait la gauche et l'extrême-droite, l'acte du gouvernement fut approuvé à une forte majorité.

Les mêmes discussions recommencèrent à la suite de la convention de navigation franco-anglaise du 26 janvier 1826. Le droit de traiter du Roi, pourtant formellement reconnu par l'article 14, fut encore contesté. Il ne s'agissait pas, cette fois, d'une aliénation de la souveraineté nationale, mais d'un accord ordinaire entre deux puissances. L'opposition ne tint pas compte de ces nuances. Sébastiani, notamment, s'éleva contre l'interprétation, qu'il jugeait abusive, des droits reconnus par la Charte au Souverain. « La prétention qui s'élève est d'un ordre tout nouveau, d'un ordre inouï. Je crois l'exprimer avec une certitude rigoureuse en disant que c'est la prétention que toute la Charte est dans l'article 14 » (66). Et Royer-Collard, dont l'évolution vers la gauche s'accroissait, vint protester à son tour contre la manière dont on traduisait les dispositions de la Charte. Il suffirait donc que la sûreté de l'Etat fût invoquée dans une ordonnance pour que le pouvoir s'arrogeât le droit de prendre toutes les mesures qu'il lui plairait, sous le couvert de l'article 14.

Les premiers mois du règne de Charles X furent paisibles; la gauche avait salué avec sympathie un roi qui supprimait la censure. Mais la loi sur le sacrilège, le milliard des émigrés et, plus récemment, la reconnaissance d'un droit d'aînesse destiné à préserver les grandes fortunes soulevaient, dans la presse libérale, une vive opposition. Par ailleurs, « Le Journal des Débats » était passé à l'opposition

(65) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XLVI, p. 401 et suiv.

(66) Voir DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du gouv. parlem. », tome VIII, p. 538.

depuis que Chateaubriand avait quitté le ministère. Aussi, Villèle proposa-t-il, au début de 1827, une nouvelle loi sur la presse, afin de limiter une liberté jugée encore excessive. La gauche (appuyée par l'extrême-droite) se déchaîna. La Garde Nationale manifesta contre les ministres, réclamant la liberté de la presse. Le Roi ne se dissimula point la gravité d'un pareil événement. Aussi eut-il recours aux grands moyens; par une ordonnance datée du 12 avril 1827, il licenciait la Garde Nationale.

La presse d'opposition continuait ses campagnes contre le gouvernement, et la loi de censure n'était pas encore votée. Par l'ordonnance du 25 juin 1827, le Roi proclama la censure. Un bureau de six censeurs fut prévu; ce bureau était chargé de l'examen des journaux et écrits périodiques; à côté du bureau, se trouvait un conseil de surveillance de neuf membres, qui recevait, une fois par semaine, du bureau de censure, un rapport détaillé sur l'activité de la presse de la capitale. Dans les départements, c'est le préfet qui était chargé de nommer les membres du bureau de censure. Un solide réseau de surveillance était ainsi établi dans toute la France. Les partis de gauche dénoncèrent l'ordonnance comme contraire à l'article 8 de la Charte. Il est vrai que la censure avait été décidée pendant que les Chambres étaient en vacances; néanmoins, seul un grand danger national pouvait justifier cette mesure. Où donc voyait-on ce danger? L'opposition de gauche, et d'extrême-droite (stimulée par l'impopularité de la politique sévère de Villèle) poussa si bien son attaque, que le Roi décida de dissoudre cette Chambre turbulente, et supprima la censure par la même occasion.

Si nous devons résumer cette période, nous dirions qu'elle a subi, elle aussi, la même poussée de parlementarisme que les précédentes. Mêmes querelles d'interprétation de la Charte, même souci, chez les parlementaires, de rogner sur le pouvoir royal. On prend l'habitude de soumettre le gouvernement au contrôle toujours plus étroit des Chambres. Les adresses adoptent maintenant une forme plus nettement politique. En 1823, La Bourdonnaie ira jusqu'à dire que les adresses ne sont plus de simples formalités, mais « l'expression de l'opinion de la Chambre sur la marche du Gouvernement » (67); en 1826, l'adresse de la Chambre contiendra des criti-

(67) « Arch. Parlem. (2^e série), tome XXXVI, p. 582.

ques très vives contre le ministère (68). Au surplus, les interventions de la réunion Piet et la docilité de certains ministres à ses injonctions, accentuent encore le caractère parlementaire du cabinet Villèle et la lente progression du pouvoir des Chambres. Mais depuis 1824, le trône est occupé par un homme plus soucieux que son prédécesseur de maintenir les droits de la Couronne et d'user de son droit de faire des ordonnances. Une telle attitude, devant les prétentions croissantes du parlementarisme, permet de prévoir les plus graves conflits.

§ 4. — LA PHASE PARLEMENTAIRE

Les élections qui marquèrent la fin de l'année 1827 virent le triomphe des partis d'opposition : la gauche et l'extrême-droite réunissaient plus de voix que les groupes gouvernementaux. Villèle, devant cet échec, ne songea pas à démissionner. La Chambre n'était qu'un conseil, que le Roi consultait et auquel il avait voulu faire partager sa puissance législative ; mais elle ne participait en rien à l'exécutif. Il semblait, si Charles X tenait à affirmer son autorité d'une manière éclatante et à mettre fin aux empiètements du parlement, que l'heure fût venue. Il ne le fit point ; il abandonna Villèle qui, le 3 janvier 1828, se vit contraint de démissionner. En cédant à la majorité nouvelle, le Roi acceptait le jeu parlementaire ; il faisait faire ainsi au libéralisme un grand pas en avant. On ne peut s'empêcher de songer au mot qui lui fut adressé alors : « C'est la première marche de votre trône que vous descendez ». Ce jugement paraîtra sans doute exagéré. Le roi, par d'habiles concessions, eût réussi à se maintenir sur le trône jusqu'à la fin de ses jours. Mais cette question, d'ordre politique et historique, importe peu. C'est la lutte entre la conception juridique de la souveraineté telle qu'elle découle de la Charte et les idées nées de la Révolution que nous avons essayé de décrire. A ce point de vue idéal, le principe, représenté par le dernier Bourbon, venait de subir une défaite.

Le nouveau ministère fut constitué dans les premiers jours de l'année. Martignac n'avait pas le titre officiel de président du conseil (il était simplement ministre de l'Intérieur), mais le cabinet prit son nom parce qu'il bénéficiait d'un plus grand prestige, auprès des

(68) Sur la pratique des Adresses. Voir J. BARTHÉLEMY. « Introduction du régime parlem. en France... », p. 224 et suiv.

Chambres, que ses collègues. Il était entouré, à la Justice, de Portalis ; aux Finances, de Roy ; aux Affaires Etrangères, de La Ferrenays. On ne saurait exagérer la signification du ministère Martignac. Jusque-là, les gouvernements étaient beaucoup plus l'œuvre personnelle du Roi et de son entourage que celle des Chambres. Pour la première fois, on suivait les règles du système parlementaire : une majorité nouvelle, ayant remplacé l'ancienne, le ministère soutenu jusque-là, s'effaçait devant un gouvernement plus favorable à la majorité qui avait triomphé. Martignac n'était, d'ailleurs, pas un homme de gauche ; il avait soutenu Villèle. La victoire du libéralisme parlementaire n'en est pas moins certaine. M. Duguit note, à ce propos, que l'avènement de Martignac marque l'installation, en fait, du parlementarisme en France (69).

A partir de ce moment, le mouvement libéral se développe. La Chambre vote une supplique demandant au Roi « de rendre à la France ses institutions municipales, monument de ses anciennes franchises » (70). Elle manifestait de la sorte que le domaine de l'administration, réservé au Roi par l'article 14, ne lui resterait pas longtemps étranger. C'est surtout dans l'adresse au Roi que la tendance se manifeste avec le plus d'évidence. Cette adresse, présentée au Roi le 9 mars, contenait un blâme contre le « système déplorable » de l'ancien ministère et constituait l'ingérence la plus hardie qu'on eût vue jusqu'alors de la Chambre dans les attributions du pouvoir exécutif. Charles X en fut irrité ; dans sa réponse, il se plaignit de cette manifestation de l'esprit de parti, et déplora que la Chambre n'eût pas été unanime sur un texte plus conciliant (71).

Un projet de loi abrogeant les dispositions de la loi de 1822 sur la presse, fut déposé. Désormais, la censure serait supprimée, de même que l'autorisation préalable et les procès de tendance. C'était le retour aux lois de 1819, sauf sur un point : on ne rétablissait pas la compétence du jury pour les délits de presse. En soutenant son projet, Portalis affirma que le système de la censure facultative était « désuet ». De deux choses l'une, en effet : ou bien les circonstances dans lesquelles elle s'appliquait, ne présentaient aucune gravité, et alors on ne voyait aucune raison de compromettre pour si peu l'autorité

(69) Voir DUGUIT. « Traité de Droit Constitutionnel », tome I, p. 419.

(70) « Arch. Parlem. (2^e série), tome LII, p. 742 et suiv.

(71) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome LIII, p. 16 et 17.

gouvernementale, ou bien des événements graves se produisaient et, dans ce cas, « la Royauté serait toujours assez forte, en vertu du droit inhérent à la couronne, avec le concours des hommes de bien, avec celui des Chambres, pour sauver l'Etat et les lois elles-mêmes » (72).

On peut faire au discours de Portalis le reproche d'être obscur. Qu'entendait-il par circonstances sans gravité et circonstances graves ? Surtout, à qui appartenait-il exactement de déterminer le degré de gravité des événements qui permettrait de suspendre les lois ? Au Roi, assisté du Parlement, répondait le garde des sceaux. Mais cette assistance était-elle indispensable ? En cas de conflit, l'un des deux pouvoirs aurait-il le dernier mot ? et lequel ? L'expression « La Royauté... avec le concours des Chambres » semblait attribuer à la Royauté le rôle essentiel. Mais on pouvait objecter qu'en parlant ainsi, le Ministre de la Justice ne faisait que respecter le droit d'initiative, réservé au Roi, sans qu'il en conclût nécessairement que ce droit entraînait, au besoin, celui de se passer des Chambres. Il règne toujours dans ces déclarations officielles, une imprécision, dont chaque parti essayait de profiter et qui contribuaient rarement à rendre plus clair le texte de la Charte.

Lorsque, après avoir été voté par la Chambre, le projet de loi sur la presse passa devant les Pairs, le même problème se posa et, cette fois, le rapporteur, M. de Siméon, n'hésita pas à citer l'article 14. A la séance du 12 juillet 1828, il se déclarait partisan de l'interprétation la plus large de ce texte ; il y voyait, pour le Roi, le pouvoir d'exercer la dictature si les circonstances l'y contraignaient. « La Charte, dit-il, réserve au Roi de faire les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat. Il n'est donc pas besoin que la loi lui fasse une réserve de ce qu'il tient de son droit de chef suprême *de l'Etat et de la Charte*. S'il y a danger imminent, la dictature pour y pourvoir, en l'absence des Chambres, lui appartient. Il pourrait aussi, en cas de danger imminent, suspendre la liberté individuelle... » (73). Bien que plus explicite, la déclaration de Siméon n'est pas entièrement satisfaisante. Il reconnaît formellement le droit à la dictature ; mais il ne semble l'envisager que dans l'absence des Chambres. Lui non plus ne prévoit pas le conflit. Les mots « chef suprême de l'Etat et de la Charte » semblent indiquer dans

(72) Voir DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du gouv. parlem. », tome IX, p. 487.

(73) « Arch. Parlem. » (2^e série), tome LVI, p. 67.

quel sens s'oriente l'esprit du rapport. Mais peut-on affirmer qu'il y avait là-dessous une pensée précise ?

Les libéraux commençaient à se dire que le ministère Martignac était bien timide. Déjà, Benjamin Constant avait voté contre la loi sur la presse, qu'il estimait insuffisante. La discussion qui s'éleva sur le licenciement de la garde nationale vit se dresser la gauche contre le gouvernement. On abordait là des questions réglementaires réservées au Souverain. Aussi Martignac refusa le débat devant la Chambre. Il n'avait pas, déclarait-il, à rechercher si d'autres moyens auraient dû être employés pour donner satisfaction « à la dignité royale un moment offensée ». Et il ajoutait, s'adressant au Parlement : « Ce ne peut être devant vous l'objet d'une discussion. Le roi... a exercé sa prérogative royale... et je ne pense pas qu'il vienne dans la pensée de personne d'en appeler à l'opinion d'un acte de l'autorité souveraine, rendu dans les limites de cette autorité » (74). En cela, le ministre observait scrupuleusement l'esprit et la lettre de la Charte ; mais, déjà la gauche ne le suivait plus. C'est à la même époque que, polémique avec les « Débats », la « Gazette de France » écrivait : « Ainsi, c'est la souveraineté du peuple que vous voyez dans le gouvernement représentatif. Dans ce beau système que devient le Roi ? » Il semble qu'on soit parvenu à la limite de la tolérance réciproque des doctrines et des partis. Le conflit ne pouvait plus manquer de surgir.

Charles X temporisa quelque temps. A l'ouverture de la session de 1828-1829, il prononça un discours modéré qui fit une impression favorable sur la gauche. Pourtant, il semble que, dès cette époque, son parti était pris. Déjà, il ne s'était résigné qu'à contre cœur à signer les ordonnances relatives aux écoles ecclésiastiques. Vers la fin de l'année 1828, il s'était entretenu avec Polignac et des bruits de coup d'Etat avaient circulé. Son discours produisit donc un apaisement momentané. Royer-Collard, réélu président, fut, une fois encore confirmé dans ce titre par le Roi. Il importait à cette Chambre, où les principes parlementaires semblaient être plus que jamais en honneur, que le monarque respectât le choix qu'elle avait fait de son président, puisque, selon la remarque de M. Esmein, on peut « apprécier d'avance le degré d'autorité et d'indépendance que possède une Cham-

(74) Voir DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du gouvern. parlem. », tome IX, p. 610.

bre » selon « qu'elle a ou non le droit d'élire son président en toute liberté » (75).

L'allocution que prononça Royer-Collard, lors de sa réélection, ne fut pas un simple remerciement d'usage. Il sut y glisser une phrase qui montrait comment et dans quel sens il entendait respecter la Charte : « Le choix du Roi et vos suffrages m'ayant appelé une fois encore à l'honneur éminent de présider cette Chambre, je dois obéir, etc... A mesure, cependant, que le *progrès naturel des institutions représentatives élève la Chambre des Députés à la place qui lui appartient* dans notre gouvernement, les fonctions de ce président deviennent plus délicates et plus difficiles » (76). Ce discours date du 2 février 1829; nous approchons de la crise.

Peu après, la double loi municipale et départementale fut présentée devant les Chambres. Là encore, les discussions sur l'article 14 mirent aux prises la droite et la gauche; l'opposition de droite soutenait qu'une loi de ce genre portait atteinte au pouvoir exécutif du Roi et à son droit de faire des ordonnances, en matière administrative. Finalement, les lois furent retirées. Mais la session s'achevait au milieu de la suspicion; on parlait, à nouveau, d'un coup d'Etat. La Chambre, trouvant naturels tous les reculs auxquels le pouvoir royal s'était résigné, prenait goût au régime parlementaire; le souverain de son côté jugeait que la série des concessions devait être close. Le ministère Martignac s'était usé au pouvoir, n'étant parvenu à satisfaire aucune des deux tendances de l'opinion qui s'affrontaient au Parlement.. Charles X estima que le moment était venu d'utiliser plus rigoureusement les droits que lui reconnaissait la Charte.

§ 5. — LE MINISTÈRE POLIGNAC

Le 9 août 1829, Polignac constituait son ministère. Ce fut, à gauche, une explosion d'indignation. La droite prit parti pour le nouveau cabinet; et les polémiques mirent aux prises, avec une violence particulière, libéraux et monarchistes. Le « National » et le « Globe » invoquèrent la Charte; le ministère, selon les deux organes libéraux, constituait un défi à l'opinion. La « Quotidienne » leur répondait :

(75) ESMEIN. « Eléments de droit constitutionnel français et comparé », tome II, p. 402.

(76) « Arch. Parlem. » (2^e série), tome LVII, p. 38.

« Il est faux que la Charte ait été une nécessité de la Restauration. La France n'y pensait pas. Elle l'a reçue avec reconnaissance contre les envahissements de la Révolution ; mais elle n'avait jamais pu croire que l'esprit de parti s'en ferait une arme et qu'on refuserait au roi le droit et le pouvoir de sauver la Monarchie autrement que par la Charte ». Les journalistes de droite et d'extrême-droite en revenaient ainsi à nier que le Roi fût tenu d'observer la Charte, argument sans valeur puisque le Roi avait juré de maintenir la Constitution de 1814. L'engagement le liait d'une manière définitive. Plus habiles étaient ceux qui soutenaient qu'à l'intérieur même de la Charte, le souverain trouverait les armes nécessaires au maintien de son autorité.

A ce moment, on commence à s'apercevoir de l'importance des prérogatives financières de la Chambre. Les tribunaux ayant condamné un journaliste qui s'élevait contre les droits financiers du Parlement, le « Drapeau Blanc » écrivait : « Que le ministère suive la politique du tribunal et le Roi est vaincu par les Chambres, la Monarchie n'est plus qu'une république parlementaire ». A l'extrême-gauche, une opinion se fait jour et pénètre les esprits : Du moment que le Roi refuse de tenir compte de la majorité et choisit son ministère dans l'opposition, la majorité doit rejeter le vote du budget, afin de contraindre Polignac à la retraite. La Chambre avait une prérogative bien nette en matière financière ; la Charte lui reconnaissait le droit de consentir l'impôt. Elle n'avait qu'à le refuser ; ainsi la Monarchie serait obligée de capituler devant elle. Voilà la thèse que soutenait, dans le « National » un jeune écrivain extrémiste du nom d'Adolphe Thiers. Mais, demandait-on, s'il y avait conflit ? Dans ce cas, répondait Thiers, le Roi pouvait dissoudre la Chambre. Le conflit qui opposait le souverain à son Parlement serait tranché par la Nation. C'était au corps électoral, par conséquent, à décider souverainement. On voit que, pour les libéraux, le pouvoir suprême résidait, non dans la personne du Roi, mais dans le peuple. « Le roi règne et le pays se gouverne » telle était la devise de ceux qui suivaient Thiers et le groupe du « National ».

Les journaux libéraux prennent soin, de plus en plus, de faire ressortir que la Charte était un pacte imposé au Roi ; en cela, ils étaient d'accord avec les faits ; mais leurs adversaires, qui soutenaient la thèse contraire, étaient d'accord avec le droit strict. Après s'être entourées, pendant quinze ans, de précautions oratoires, de manifestations de dévouement à des principes qui leur étaient antipathiques,

après s'être fait, pour les besoins de la politique quotidienne, des concessions de détail souvent considérables, les deux doctrines, monarchique et libérale, reprenaient enfin leur caractère tranché et accusaient leurs divergences essentielles. C'est ainsi, qu'à la presse de droite, qui ne voyait dans la Charte qu'une digue « contre les envahissements de la Révolution », le « Globe » répondait que l'acte de 1814 n'était qu'une manifestation de l'esprit révolutionnaire, mais accompagnée « d'un cortège de légitimités grotesques ». Le « Globe » fut saisi le 19 février 1830. « Le National », de son côté, ne devait pas tarder à être poursuivi.

L'ouverture de la session parlementaire avait été marquée par un discours menaçant de Charles X. « La Charte a placé les libertés publiques sous la sauvegarde des droits de ma couronne. Ces droits sont sacrés, mon devoir envers mon peuple est de les transmettre intacts à mes successeurs » (77). La minorité gouvernementale applaudit à ce discours qui s'opposait résolument au parti du « mouvement ». La majorité répondit en portant Royer-Collard comme candidat à la présidence ; ce dernier se compromettait ouvertement avec la gauche ; le 8 mars, le Roi se résigna, à contre cœur, à le nommer président. Mais cette mesure loin d'apaiser la gauche ne faisait que rendre plus éclatante (par la signification qu'avait prise la personnalité de Royer-Collard) l'opposition de la Chambre au gouvernement. On attendait maintenant, dans tout le pays, l'éclat qui n'allait pas manquer de se produire. Mais la question essentielle en revenait toujours à se demander qui était le maître. Était-ce la Chambre ? Était-ce le Roi ? Charles X avait-il le droit de conserver un ministère qui n'était soutenu que par une minorité ? Le problème est parfaitement posé par un libéral notoire : « Entre ceux qui disaient que le dernier mot appartenait au Roi par droit de naissance et ceux qui disaient qu'il devait appartenir à la Chambre en premier ressort, en appel au pays consulté par le Roi, il n'y avait pas, en effet de transaction possible » (78).

Le 16 mars, lecture était faite à la Chambre, en comité secret, de l'adresse qu'on allait envoyer au Roi, en réponse au discours du trône. Après la protocolaire déclaration de respect et d'amour, l'adresse signalait au souverain l'inquiétude du pays. Puis le ton s'élevait : « Sire, la Charte que nous devons à la sagesse de votre auguste

(77) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome LXI, p. 543 et suiv.

(78) DUVERGIER DE HAURANNE. « Hist. du gouv. parlem. », tome X, p. 426.

prédécesseur et dont Votre Majesté a la ferme volonté de consolider le bienfait, consacre comme un droit l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics. Cette intervention devait être, elle est, en effet, indirecte, sagement mesurée, circonscrite dans des limites exactement tracées et que nous ne souffrirons jamais que l'on ose tenter de franchir ; mais elle est *positive dans son résultat*, car elle fait du *concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple* la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas » (79). On peut dire de cette adresse fameuse qu'elle contient tout le malentendu qui séparait l'opinion libérale de la Monarchie restaurée. Après la prudente affirmation des pouvoirs « indirects » et « sagement mesurés » que lui reconnaissait la Charte, la Chambre estimait que ces pouvoirs si modestes qu'ils fussent, n'en étaient pas moins « positifs » dans leurs résultats. Ce qui en revenait à proclamer le Parlement maître du pays, puisqu'il aurait le droit, pratiquement, de faire et de défaire les ministères. C'est à ce sujet que le libéral Duvergier de Hauranne fait une remarque plus propre à éclairer cette partie de notre histoire que les plus longs commentaires. Si le Roi avait cédé, écrit-il, « le gouvernement parlementaire était fondé sous la vieille dynastie ». Ainsi, ce que les libéraux reprochent à la Monarchie, au nom de la Charte, c'est de ne pas abandonner les prérogatives qu'elle tient de la Charte. Voilà le grand paradoxe de cette époque.

L'adresse souleva un grand débat à la Chambre. La droite se dressa contre le texte qu'on lui soumettait. « Je vois dans l'adresse... une forme de destruction pour les libertés publiques, dit le chevalier du Caqueray, et je vote contre elle parce qu'elle contient une atteinte formelle au droit du Roi de choisir ses ministres, parce qu'elle est une violation de la Charte qui déclare que l'administration du Royaume appartient au Roi » (80). Jusqu'à la fin, les hommes politiques de la Restauration auront invoqué la Charte, jusqu'à la fin, dans les débats parlementaires, les partis se seront jeté, en manière de défi, un texte juridique qu'ils jugeaient, en réalité, les uns et les autres, insuffisant. Monarchistes et libéraux s'abritaient derrière le même paravent pour cultiver leurs divergences.

(79) « Archives Parlem. » (2^e série), tome LXI, p. 607.

(80) « Arch. Parlem. » (2^e série), tome LXI, p. 568 et suiv.

Après une réponse du rapporteur, M. Félix Faure (81), M. de Montbel intervint à son tour au nom du ministère. On demande la révocation des ministres, dit-il, mais c'est là une prétention bien audacieuse de la part des défenseurs de la Charte. « Ne voit-on pas, continuait le ministre, combien on menace ainsi les institutions elles-mêmes dans leurs dispositions les plus essentielles ? Que deviendraient, en effet, les articles 13 et 14 de la Charte ?... Que resterait-il de l'autorité royale ? » Ce serait la République ; et l'orateur ajoutait : « La concession aujourd'hui demandée, le Roi ne peut pas vouloir l'accorder, parce que ses droits sont sacrés » (82). Benjamin Constant intervint et demanda que le Roi fit appel à son peuple. Si les ministres ne voulaient pas en appeler au peuple, « c'est qu'ils craignaient de voir qu'il serait de l'avis de l'opposition » (83). C'était donc au peuple de dicter sa décision souveraine. Guernon-Ranville intervint à son tour ; il parla de « l'exorbitante prétention » (84) de la Chambre. Mais ces dernières discussions théoriques nous paraissent bien vaines. Les partis en étaient arrivés au point où l'on ne répond plus aux arguments par d'autres arguments.

L'adresse fut présentée au Roi le 18 mars. Charles X décidé à aller jusqu'au bout, répondit qu'il regrettait que le concours de la Chambre lui fit défaut, mais que ses décisions étaient immuables. La Chambre fut prorogée jusqu'au 1^{er} septembre. Vers la même époque était rendu un jugement significatif. Jusqu'alors, les tribunaux étaient restés neutres, dans le conflit qui opposait les deux tendances constitutionnelles des partis en France. Ils se contentaient d'interpréter la Charte aussi exactement que possible et condamnaient indifféremment les « ultras » qui la mettaient en cause et les libéraux qui contestaient les prérogatives essentielles de la Couronne. D'ailleurs, les magistrats étaient tenus à la plus sévère réserve, de par leurs fonctions. Mais la poussée de l'opinion libérale fit sentir ses effets jusque dans le prétoire, et voici à quelle occasion. Le tribunal correctionnel avait condamné les sieurs Valentin de Lapelouze et Bert, gérants du « Courrier » et du « Journal du Commerce » pour excitation « à la haine et au mépris du gouvernement du Roi », mais avec des considérants que le ministère public jugeait insuffisants. Le débat fut porté

(81) Ibid., page 576 et suiv.

(82) « Arch. Parlem. » (2^e série), tome LXI, p. 576 et suiv.

(83) Ibid., page 580.

(84) Ibid., page 581.

devant la Cour d'Appel. Les avocats des deux inculpés, Bernard de Rennes et Mérilhon, invoquèrent, pour leur défense, le dernier vote de la Chambre, qui condamnait formellement le ministère. Leurs clients n'avaient pas dit autre chose. Le 2 avril, la Cour, présidée par Séguier rendit son arrêt. Elle confirmait la peine infligée aux inculpés mais les attendus du jugement leur donnaient, en fait, gain de cause.

« Considérant que la plus odieuse imputation que l'on puisse faire à des ministres, et celle qui peut exciter le plus contre eux à la haine et au mépris, c'est de les présenter comme ayant l'audacieux projet de renverser les bases des garanties constitutionnelles, consacrées par la Charte et de leur supposer l'intention d'imposer des contributions publiques, soit sans le concours libre, régulier, constitutionnel du Roi et des deux Chambres, soit avec le concours des Chambres formées par un système qui n'aurait pas été établi dans les formes constitutionnelles ; considérant que Bert et Valentin de Lapelouze ont imputé au gouvernement du Roi l'intention criminelle soit d'établir et de percevoir des impôts qui n'auraient pas été consentis par les deux Chambres, soit de changer illégalement le mode d'élection, soit même de révoquer la Charte constitutionnelle qui a été octroyée et concédée à toujours, et qui règle les droits et les devoirs de tous les pouvoirs publics » (85).

Cependant, les ministres délibéraient sur la conduite à tenir. Polignac voulait dissoudre la Chambre ; mais on craignait qu'une majorité hostile ne fût élue. Cette dernière considération ne devait pas longtemps prévaloir. Déjà les juristes de l'extrême-droite avaient combiné les dispositions de l'article 69 de la Charte avec celles de l'article 14, afin de permettre au gouvernement de créer des Cours prévôtales, dans le cas où la Chambre refuserait de voter l'impôt. En fin de compte, après un remaniement ministériel (Courvoisier et Chabrol avaient démissionné n'étant pas d'accord sur l'interprétation de l'article 14) la dissolution de la Chambre fut prononcée par ordonnance du 16 mai 1830. Le 13 juin, le Roi, dans une proclamation, invitait le corps électoral à approuver la politique de ses ministres. Mais les élections ramenèrent à la Chambre une majorité libérale. C'est alors que le Roi se décida, pour briser complètement les résistances, à signer les quatre ordonnances qui amenèrent sa chute.

(85) Voir *Gazette des Tribunaux* du 2 avril 1830.

Pendant cette dernière phase du gouvernement de la Restauration, nous assistons à une véritable guerre de libelles; les journaux, ne suffisant pas à exprimer les passions politiques, nombre de publicistes eurent recours à des brochures, où nous trouvons l'essentiel des doctrines qui se disputent l'opinion. Il ne saurait être ici question d'examiner une telle littérature. Certains de ces ouvrages méritent toutefois de retenir l'attention, car ils résument bien l'opinion du parti qu'ils défendent. Et il importe, plus que jamais en 1830, de considérer l'opinion du public : le Parlement a épuisé son rôle constitutionnel, en quelque sorte; sa tendance à outrepasser les limites que lui avait fixées la Charte s'est heurtée à la résistance du pouvoir royal; désormais, c'est la foule parisienne, dirigée par des écrivains et des journalistes, qui va jouer le premier rôle. Il est bon de connaître un peu ceux qui s'adressent à elle.

Nous avons cité, plus haut, la brochure intitulée « Le retour à la Charte ». Le Roi, selon La Gervaisais, a le droit de faire tout ce qui ne lui est pas expressément interdit par la Charte. L'auteur déplore que le souverain, « pouvoir incréé » ait fait depuis quinze ans de si nombreuses concessions aux « pouvoirs créés » qui sont l'œuvre de la Charte (et par conséquent son œuvre, à lui). Tout ce qui n'est pas écrit, prévu formellement par la Charte, appartient au Monarque, puisque étant pouvoir originaire, il possède tout ce qu'il n'a pas donné. « Retour à la Charte », dans l'esprit du publiciste royaliste, cela signifie donc que le Roi devra reprendre aux Chambres tout ce qui ne leur avait pas été expressément accordé. La Gervaisais, en s'appuyant sur le texte et l'esprit de la Charte, réclame une contre-offensive contre les empiètements du Parlement. Arrivé à la question scabreuse de l'interprétation, l'auteur, qui se préoccupe de tout ce qu'une œuvre écrite peut présenter de « vague et équivoque » soutient qu'au Roi seul revient le droit d'interpréter. « Ce droit n'incombe pas aux Chambres, soit parce qu'elles en dérivent (de la Charte) soit parce qu'elles ne s'accorderaient pas... C'est à la Royauté par qui fut dictée la *lettre*, qu'il appartient de dicter le *sens* » (86).

Plus important est « l'Essai sur le principe et les limites de la souveraineté » de Besnier. Besnier commence par poser le problème dans toute son ampleur. « Est-ce le pouvoir monarchique ou le pouvoir démocratique qui est en France le pouvoir le plus grand, le pou-

(86) LA GERVAISAIS. « Le retour à la Charte », p. 13.

voir suprême, le pouvoir souverain ? » (87). A cette question, l'auteur répond que c'est le pouvoir monarchique. Le roi n'est pas, en effet, un simple président de la République, mais un véritable souverain, puisqu'il a *octroyé* la Charte. Il possède donc le droit de nommer les ministres qui lui plaisent et de les choisir où il veut, même si la Chambre ne leur accorde pas sa confiance. Passant aux problèmes qui sont à l'ordre du jour, Besnier remarque que la Chambre, « en refusant de concourir avec les ministres de la Couronne à la confection des lois », avait « établi en principe (une autre Chambre devant avoir les mêmes droits qu'elle) que le pouvoir royal doit fléchir devant le pouvoir démocratique. Ce dernier pouvoir avait, par conséquent, « outrepassé ses droits et cherché à empiéter sur ceux du pouvoir monarchique » (88).

Besnier ajoute que puisque la Charte a reconnu le Roi « chef suprême de l'Etat » et qu'elle lui donne toute autorité sur l'administration du royaume, il faut admettre « la majorité du pouvoir royal ». Il ne faut pas croire, selon l'auteur, que la faculté de voter les lois et les impôts puisse aller, dans les Chambres, « jusqu'à attenter à la prérogative royale, jusqu'à s'emparer de la souveraineté, à faire du chef suprême de l'Etat un agent subalterne » (89). L'écrivain insiste sur la question du vote du budget. Les libéraux affirmaient que si la Chambre refusait les impôts au ministère, « le 31 décembre, à minuit », le Roi ne pourrait plus percevoir de contributions, à moins de violer la Charte. Mais dans ce cas, répond Besnier, la levée des impôts ne serait pas une violation de la Charte, car cette dernière n'existerait plus, « l'incompatibilité des pouvoirs amènerait le renversement de nos institutions ». Et, ajoutait l'auteur, à moins de laisser la nation périr, quelle autre ressource resterait-il à la société menacée que de recourir « au pouvoir le plus essentiel » ? L'écrivain royaliste va plus loin encore : en vertu de l'article 14, le Roi a « le droit de faire des ordonnances pour l'exécution des lois *et même* pour la sûreté de l'Etat ». Besnier en écrivant « *même* » souligne que les mots « pour la sûreté de l'Etat » ont un sens plus large que ceux qui ne parlent que de la simple « exécution des lois ». Pour finir, l'auteur accuse les

(87) BESNIER. « Essai sur le principe et les limites de la souveraineté », p. 18.

(88) Ibid., pages 19 et 20.

(89) Ibid., page 33.

libéraux d'aspirer au renversement de la Monarchie, leurs principes étant incompatibles avec ceux du régime établi par la Charte.

Un autre écrivain politique, de même nuance que les précédents, R. de Cabueil, défend, lui aussi les prérogatives royales. Il insiste sur les droits que confère au souverain l'article 14. Pour ce qui est du pouvoir des Chambres, il s'exprime comme La Gervaisais et Besnier. « Jamais, écrit-il, elles ne peuvent changer sa volonté (la volonté du Roi) par une résistance capricieuse et obstinée; autrement, elles deviendraient le pouvoir tout entier. Et tel n'est point l'esprit de la Charte, qui n'a réellement placé dans leurs attributions qu'une tierce puissance coopérant aux lois » (90). En définitive, Cabueil subordonne nettement les Chambres au Roi, et prétend ne s'inspirer que de la Charte pour justifier son attitude.

Dans ses « Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte », Clausel de Coussergues, dont on sait les intempestives interventions à la Chambre de 1820, revient sur la question de l'article 8 sur la presse et sur la querelle de texte dont il a été déjà parlé. Clausel de Coussergues tient, lui aussi, à affirmer la prééminence de la puissance royale. Il oppose la Charte à la Révolution. Pour lui, lorsque Louis XVIII donna à la France une nouvelle Constitution, par le libre exercice de son autorité, « le monarque héréditaire sapa par les fondements, l'édifice de la Révolution, en repoussant à la satisfaction universelle, la doctrine de la prétendue souveraineté du peuple » (91).

Il faut reconnaître aux libelles royalistes du temps une certaine force logique. Mais les écrits libéraux, moins juridiques de forme, et souvent déclamatoires, rencontraient un écho plus favorable, dans l'opinion. Signalons, dans ce sens, le livre de Mézard « De la Charte et de ses conséquences ». Mézard conteste que la Charte, bien que « consentie » par Louis XVIII, puisse être remise en question par son successeur. Il estime que si une modification doit y être apportée, elle ne peut l'être qu'avec le concours des Chambres. L'auteur déplore l'incertitude qui plane sur la politique française et craint que la Charte ne soit souvent violée. Pour délivrer la France de cette incertitude, il propose de faire de la Charte « un objet de vénération

(90) CABUEIL. « De la Charte », page 24.

(91) CLAUSEL DE COUSSERGUES. « Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte », page 142.

pour tous les Français ». « Elevez-là, dit-il, à une hauteur où elle soit hors de toute insulte ; qu'elle soit en un mot à la politique, ce que les dogmes sont à la religion » (92).

Les tendances libérales de l'opinion moyenne de l'époque se manifestent assez bien dans un libelle anonyme intitulé « Sentiment d'un citoyen sur la Charte constitutionnelle ». Nous y trouvons affirmé (à l'encontre de ceux qui soutenaient que le Roi avait accordé la Charte par un acte de volonté personnelle) que la Charte ne fut « ni le produit du hasard, ni l'œuvre d'un généreux caprice » ; « fille de la civilisation, elle naquit parce que c'était une nécessité » (93). Elle demeure, par conséquent, le produit d'une époque bien plus que celui d'un homme. On voit à quels effets conduit pratiquement ce déterminisme : la volonté du Roi n'étant qu'une résultante de la volonté générale, elle se doit d'obéir au mouvement des idées qui commande l'évolution des institutions politiques. Le « Citoyen » rappelle le serment de Louis XVIII de maintenir la Charte, déplore les infractions qui y furent déjà commises (et au nombre desquelles il range la loi électorale qui fut votée après l'assassinat du duc de Berry) et termine en réclamant le maintien de la Constitution.

L'opinion libérale ne s'exprimait pas seulement par des livres ou des brochures ; elle eut recours aux pétitions. Dans l'une de ces pétitions, qui date de mars 1830, nous trouvons une interprétation de l'article 14, qui résume la position qu'adoptaient les partis de gauche devant le problème des ordonnances. Le Roi n'avait pas la faculté, disaient les pétitionnaires, de réserver, dans cet article, le pouvoir constituant à ses successeurs, « car alors, la Charte ne serait plus qu'une ordonnance révocable ». Du moment que, depuis quinze ans, l'article 14, à cause des termes vagues dans lesquels il était rédigé, constituait « une source d'inquiétude pour les citoyens », la Chambre n'avait qu'à supplier le Roi de faire préciser définitivement le sens de cet article par une loi.

Tels furent, pendant les dernières années de la Restauration, les luttes d'idées qui mirent aux prises, aussi bien dans la presse que dans le Parlement, les deux philosophies qui s'affrontaient depuis 1814. Nous voilà au bout de cette longue série de discussions ; l'événement n'allait point tarder à apporter son « ultima ratio ».

(92) MÉZARD. « De la Charte et de ses conséquences », page 31.

(93) « Sentiment d'un citoyen sur la Charte Constitutionnelle », page 12.

CHAPITRE IV

Les ordonnances du 25 Juillet 1830 et la jurisprudence

§ 1. — LES ORDONNANCES DU 25 JUILLET ET LES PREMIÈRES RÉACTIONS

C'est à la suite d'un rapport rédigé par ses ministres que le Roi signa les ordonnances du 25 juillet. Ce rapport, après avoir flétri la malveillance « active, ardente, infatigable » de la presse, lui avoir reproché de mentir au public et de trahir le pays (en attaquant sans ménagement la campagne d'Alger) concluait en demandant un « retour à la Charte ». « L'article 14 a investi Votre Majesté d'un pouvoir suffisant, non sans doute pour changer nos institutions, mais pour les consolider et les rendre plus immuables ». Le résultat de ce rapport ne devait pas se faire attendre; le soir même, le Roi signait les ordonnances (1).

La première ordonnance déclarait suspendue la liberté de la presse périodique. Aucun journal ou écrit périodique, décidait l'article 2, ne pourrait paraître sans autorisation (tant à Paris qu'en province). Les écrits qui n'auraient pas été soumis aux formalités et conditions exigées seraient saisis (article 4). L'article 5 décidait, enfin, que les écrits qui comptaient moins de vingt feuilles ne pourraient paraître qu'avec autorisation.

La deuxième ordonnance proclamait la dissolution de la Chambre des Députés.

La troisième ordonnance apportait à la loi électorale des modifications sérieuses. La Chambre ne devait plus se composer que de députés élus par les collèges départementaux. Les collèges électoraux se divisaient en collèges d'arrondissement et collèges de département,

(1) Voir « Arch. Parlem. » (2^e série), tome LXI, p. 639 et suiv.

ces derniers se composant du quart le plus imposé des électeurs du département. Des sections étaient prévues pour chaque conseil électoral d'arrondissement. Chacune de ces sections devait élire un candidat et procéder séparément (article 11). L'article 13 décidait que le collège de département élirait les députés. Par conséquent, les collèges d'arrondissement n'avaient plus le droit d'élire directement une partie des députés (alors que d'après la loi de 1820, qui était cependant considérée comme une « loi de réaction », les deux tiers des élus environ dépendaient directement du vote des arrondissements). D'autre part, le nombre des électeurs fut restreint. L'article 2 disait en effet : « Le cens électoral et le cens d'éligibilité se composeront exclusivement des sommes pour lesquelles l'électeur et l'éligible seront inscrits personnellement, en qualité de propriétaire ou d'usufruitier, au rôle de l'imposition foncière et de l'imposition personnelle et mobilière ». En favorisant les grosses fortunes foncières, Polignac espérait obtenir une majorité à toute épreuve.

La quatrième ordonnance convoquait les collèges électoraux d'arrondissement pour le 6 septembre, et ceux des départements pour le 18 du même mois. Enfin, les Chambres devaient se réunir le 28 septembre.

Dès que les ordonnances furent publiées, le « National » répondit par le manifeste célèbre : « Le régime légal est donc interrompu, celui de la force commence ». Les députés de l'opposition, qui formaient une majorité plus compacte encore qu'auparavant, se réunirent et rédigèrent une protestation où ils proclamaient que « régulièrement élus » ils croyaient devoir s'élever contre les mesures que « les conseillers de la Couronne.... ont fait naguère prévaloir pour le renversement du système légal des élections et la ruine de la liberté de la presse ».

« Les dites mesures, continuait le manifeste, sont, aux yeux des soussignés, directement contraires à la Charte, aux droits constitutionnels des deux Chambres, au droit public des Français, aux attributions et arrêts des tribunaux, et propres à jeter l'Etat dans une confusion qui compromet également la paix du présent et la sécurité de l'avenir... Et attendu que la Chambre des Députés n'étant pas constituée, n'a pu être légalement dissoute ; d'autre part, que la tentative de former une autre Chambre de Députés d'après un mode nouveau et arbitraire, est en contradiction formelle avec la Charte

Constitutionnelle et les droits acquis des électeurs, les soussignés déclarent qu'ils se considèrent toujours comme légalement élus ».

Nous trouvons, dans la proclamation du duc d'Orléans, la même condamnation implicite des ordonnances. « La Charte, disait cette proclamation, sera désormais une réalité ». Et nous ne parlons pas des innombrables manifestations publiques et privées qui proclamaient que la Charte avait été violée par Charles X et que l'article 14 servait seulement de prétexte aux ennemis de la Constitution. L'opinion publique, dans son ensemble, désapprouvait les mesures dictatoriales des ministres. Cette hostilité générale s'exprima dans un jugement en bonne et due forme, avant que le régime n'eût été renversé, et alors que la révolution grondait, le 27 juillet 1830. Le jugement, auquel nous faisons allusion, fut rendu par le tribunal de Commerce en faveur du directeur du « Courrier français » contre son imprimeur Gauthier-Laguionie. Ce dernier refusait d'imprimer le « Courrier français » pour ne pas encourir de poursuites. Voici le texte du jugement :

« Considérant que pour se soustraire à ses obligations, Gauthier-Laguionie oppose un avis du préfet de police contenant injonction d'exécuter une ordonnance du 25 de ce mois ; que cette ordonnance, *contraire à la Charte*, ne saurait être obligatoire ni pour la personne sacrée et inviolable du Roi, ni pour les citoyens aux droits desquels elle porte atteinte ; considérant, au surplus, qu'aux termes mêmes de la Charte, les ordonnances ne peuvent être faites que pour l'exécution et la conservation des lois, et que l'ordonnance précitée aurait, au contraire, pour effet la violation des dispositions de la loi du 28 juillet 1828... Par ces motifs, ordonne que les Conventions d'entre les parties recevront leur effet, et condamne Gauthier-Laguionie à imprimer le journal le « Courrier français » et ce, dans les vingt-quatre heures pour tout délai » (2).

§ 2. — LE PROCÈS DES MINISTRES DE CHARLES X

Mais la juridiction la plus importante en ce qui concerne les ordonnances du 25 juillet est celle de la Chambre des Pairs, constituée en Haute-Cour en décembre 1830. Les thèses de la légalité et de l'il-

(2) Voir *Gazette des Tribunaux* (numéro spécial portant les dates des 26, 27, 28, 29, 30, 31 juillet et 1^{er} août 1830).

légalité des ordonnances s'y affrontèrent et s'y développèrent dans toute leur ampleur. C'est le 29 novembre que la Haute Cour avait décrété l'accusation des quatre ministres arrêtés : Polignac, Chantelauze, Peyronnet, Guernon-Ranville. Le 15 décembre, devant la Chambre des Pairs, commençait le procès des ministres inculpés de haute trahison. On s'était décidé à interpréter dans le sens le plus large l'article 56 : « Ils (les ministres) ne peuvent être accusés que pour les faits de trahison et de concussion ». Dès le début de la séance, Béranger, l'un des trois commissaires de la Chambre des Députés, vint déclarer qu'il demanderait justice « de la violation de nos lois, du renversement de nos institutions, du sang de nos citoyens » (3).

Après ce préambule oratoire sur lequel nous n'insisterons point parce que l'accusation aura par la suite, l'occasion d'approfondir ses griefs, l'interrogatoire de Polignac commença. Certaines de ses réponses nous donnent une curieuse idée de la tranquillité d'esprit qui régnait aux Tuileries après la signature des ordonnances. C'est ainsi qu'à la question du président lui demandant si « des mesures furent prises à Paris pour comprimer un mouvement », Polignac fit cette réponse : « La garnison habituelle de Paris ne fut point augmentée » (4). Un peu plus loin, il se défendit avec énergie d'avoir donné l'ordre de tirer sur le peuple. Par contre, il refusa de fournir des renseignements sur la discussion qui eut lieu au conseil des ministres à propos de l'interprétation de l'article 14 de la Charte. L'interrogatoire des autres ministres ne présente qu'un intérêt d'ordre historique : le problème juridique, posé par l'article 14, est un peu sacrifié à l'examen des responsabilités dans les décisions du 25 juillet. Notons toutefois une réponse de Chantelauze au président qui lui demandait « s'il n'avait pas prévu que les tribunaux ordinaires ne lui suffiraient pas » : « Les ordonnances de Juillet étaient essentiellement provisoires et devaient presque aussitôt être converties en lois » (5).

Après que les ministres eurent été interrogés, on vit défiler un certain nombre de témoins; c'étaient soit des amis ou des collègues des inculpés, venant évoquer des souvenirs personnels sur la constitution

(3) « Procès des derniers ministres de Charles X devant la Cour des Pairs », page 6.

(4) « Procès des derniers ministres de Charles X devant la Cour des Pairs », page 9.

(5) Ibid., page 20.

du ministère, la politique de Charles X, l'attitude des différents ministres, soit des spectateurs des journées révolutionnaires qui entraînèrent la chute des Bourbons. Retenons ici le témoignage de Sémonville, qui vint rappeler à la barre une conversation qu'il avait eue avec Polignac. Comme ils s'entretenaient des mesures à prendre en cas de conflit avec la Chambre des Députés, Sémonville aurait averti Polignac que, dans le cas où la Chambre refuserait le vote des impôts (6), le gouvernement ne devrait pas compter sur l'appui des pairs.

Après l'audition des derniers témoins, M. Persil, commissaire de la Chambre des Députés, commença son réquisitoire. « Le peuple, dit-il, poursuivi jusque dans son indépendance, s'est battu pour ses lois, ses institutions, sa Charte qu'on avait lâchement renversées ». Et il ajoutait : « Avertissement à l'Europe, au monde entier qui nous observent, des progrès qu'a faits chez nous la civilisation » (7). Ce début donne le ton du discours. Nous nous en tiendrons, autant que possible aux arguments sérieux.

Le commissaire de la Chambre commença en faisant un historique des événements les plus marquants de la Restauration. La Charte, dit-il, fut acceptée par le peuple français, malgré son caractère de « droit divin », parce qu'on avait l'espoir que la dynastie en observerait scrupuleusement les prescriptions. Ce n'est point par libéralisme que Louis XVIII l'« octroya » aux Français, mais bien sous la pression des faits. L'orateur reconnaît, d'ailleurs, que ce Prince se conforma loyalement à la constitution nouvelle. Charles X, au contraire, en subissait avec impatience la contrainte. Après le renvoi de Villèle qui « pesa sur la France pendant six années », le gouvernement échoit au ministère Martignac, dont les hésitations ne devaient pas consolider le régime parlementaire naissant. Prenant pour prétexte l'échec de la politique modérée de Martignac, Charles X fait appel à son ami et conseiller. Polignac, sans se soucier le moins du monde de l'opinion publique. Persil semble considérer que le fait de maintenir un ministère combattu par la Chambre était une dérogation à la Charte. Parlant de la dissolution de la Chambre en mai 1830, il s'écrie : « C'était s'en remettre au jugement du pays, c'était

(6) Ibid., page 89.

(7) « Procès des derniers ministres de Charles X devant la Cour des Pairs », page 96.

l'appeler à prononcer entre la Charte et le Ministère » (8). Ainsi, selon le commissaire Persil, le peuple était le souverain suprême du pays; d'autre part, il y avait lieu de choisir « entre la Charte et le ministère », ce qui signifie que la constitution du cabinet Polignac était contraire à la Charte, par conséquent, qu'un ministère sans majorité à la Chambre devait donner sa démission. Au surplus, l'orateur reproche, plus loin, à Polignac de ne s'être point retiré à la suite des élections de 1830, qui s'étaient faites contre lui.

Avant d'aborder le fond même du débat, le commissaire de la Chambre écarte quelques objections : les poursuites sont légales, en vertu des articles 55 et 56 de la Charte. Bien que les faits de trahison n'aient pas été spécifiés, il serait injuste de ne pas les punir quand ils se présentent sous une forme nouvelle. Par ailleurs, il est absurde de soutenir que les nouveaux pairs ne sont pas qualifiés pour juger ; à ce compte-là, il n'y aurait plus de justice possible, plus d'ordre social. Enfin, après avoir reproché aux ministres leur volonté de fausser les élections, Persil étudie, dans le détail, les ordonnances du 25 juillet. La première de ces ordonnances, qui suspend la liberté de la presse, viole l'article 8 et les lois qui, par la suite, vinrent le compléter. La seconde, qui dissout la Chambre avant qu'elle n'ait été réunie, présente le même caractère d'illégalité. L'art. 50 donne, en effet, au Roi, le pouvoir de dissoudre la Chambre mais encore faut-il qu'elle soit réunie, qu'elle ait vu, en quelque sorte, le jour. Dissoudre une Chambre non encore formée, n'est-ce point pratiquement, casser les élections ?

L'orateur condamne, avec une rigueur particulière la troisième ordonnance, qui, on s'en souvient, modifiait le système électoral. L'article 35 portait que « la Chambre des Députés serait composée des députés élus par les collèges électoraux dont l'organisation serait déterminée par les lois. Les ministres avaient-ils, pour transformer l'organisation des collèges prévus par l'article 35, proposé une loi à la Chambre » ? Non, ils avaient eu recours à une ordonnance qui « usurpant l'autorité législative, organisait, à elle seule, les collèges » (9). L'article 40, investissant de droits électoraux tous les ci-

(8) « Procès des derniers ministres de Charles X devant la Cour des Pairs », page 99. •

(9) « Procès des derniers ministres de Charles X devant la Cour des Pairs », page 125.

toyens qui payaient 300 francs d'impôts *directs*, est, lui aussi, violé, puisque la grande propriété se trouve avantagée dans le nouveau système. Par ailleurs, la loi du 9 juin 1824 disposait que la Chambre aurait une durée de sept années. L'ordonnance du 25 juillet réduisait cette durée à cinq ans; là encore, les auteurs de l'ordonnance avaient méconnu un texte de loi. De sorte que l'on peut voir dans la troisième ordonnance « tout un système, une constitution nouvelle »; Persil concluait : « C'est le renversement de nos institutions, le gouvernement arbitraire, le bon plaisir » (10).

Il est vrai qu'on invoque l'article 14, « que la contre-Révolution torture en tous les sens depuis quinze ans pour en faire sortir le pouvoir absolu ». L'orateur s'élève avec force contre une interprétation de ce texte, qui reconnaîtrait au Souverain le droit de violer la Charte en toute quiétude. « S'il en est ainsi... la France s'est toujours trompée. Elle croyait avoir reçu une constitution et Louis XVIII ne lui avait tendu qu'un piège. Obligatoire pour le peuple, la Charte n'aurait été que facultative pour le Roi ». Et que signifiait alors un serment que le Roi avait prêté et qu'il pouvait subordonner à sa volonté ? Il lui suffirait dorénavant de « colorer du prétexte de la nécessité » ses décisions les plus arbitraires, pour qu'il fût entendu que la Charte n'avait pas été violée. Voilà bien une doctrine « désespérante » puisqu'elle ouvrait « la carrière des arrière-pensées et des restrictions mentales » (11).

D'ailleurs, pourquoi se donner tant de mal pour justifier les ordonnances quand les ministres eux-mêmes avaient reconnu que « le moment était venu de recourir à des mesures qui rentrent dans l'esprit de la Charte *mais qui sont en dehors de l'ordre légal* » ? Les auteurs des ordonnances en reconnaissaient ainsi l'illégalité.

Que permettait au juste l'article 14 ? De faire des ordonnances pour la sûreté de l'Etat; « mais c'est nécessairement en se conformant aux lois », répond le commissaire Persil. Tout au plus, le Roi avait-il le droit de signer des ordonnances quand le texte législatif ne

(10) Ibid., page 126.

(11) « Procès des derniers ministres de Charles X... », page 127. Le Professeur Rossi a repris cet argument dans son « Cours de droit constitutionnel », publié en 1877 (tome IV, p. 245 et suiv.) en disant que si on admettait l'interprétation des ministres, le droit de détruire la Charte se trouverait dans la Charte même.

prévoyait pas le cas qui s'était présenté; de toute façon, il ne pouvait jamais modifier la loi. Charles X n'avait pas le pouvoir législatif; du moins il ne pouvait l'exercer sans le concours des Chambres. Bien entendu, en cas de danger immédiat, on ne saurait reprocher au Roi d'exercer la dictature; au besoin, il pourrait se dispenser d'observer la lettre de la Charte. Mais il n'était pas indispensable d'invoquer pour cela l'article 14; l'argument de nécessité suffisait à justifier les mesures extrêmes. C'est d'ailleurs de cette loi de nécessité qu'était née la régence du duc d'Orléans. On voit ici dans quel but l'orateur libéral fait appel à l'idée de nécessité. **Certains mauvais esprits** auraient pu lui faire observer que les émeutiers de juillet n'y avaient pas regardé de si près pour supprimer la Charte de 1814 et renverser par la force les institutions politiques du pays. Aussi M. Persil tenait-il à se prémunir contre la malveillance ironique de ses adversaires, en créant une théorie de la nécessité assez malléable pour permettre aux vainqueurs des journées de juillet de l'invoquer, et pour interdire aux ministres vaincus de s'en prévaloir.

Ayant formulé ce principe, le commissaire de la Chambre descendit sur le terrain des faits. Les inculpés, selon l'orateur, ne pouvaient sérieusement invoquer des périls immédiats et graves pour justifier les ordonnances. L'opinion était tranquille avant l'avènement du ministère Polignac. « Y avait-il à cette époque de pays plus calme que la France, de peuple plus avide d'ordre ? » (12) Les polémiques de presse et l'agitation qui s'ensuivit n'eurent de raison d'être que par suite de l'accession au pouvoir d'un ministère violemment opposé à la majorité de la Chambre. Aux respectueuses remontrances des députés, on répondit par une prorogation, puis, par une dissolution. De nouvelles élections eurent lieu, au cours desquelles la France eut l'occasion de faire connaître ses vœux. Et voilà toute l'histoire de la ténébreuse menace que prétendaient distinguer les auteurs des ordonnances. Comment les ministres pouvaient-ils, en de telles circonstances, alléguer la force majeure ? « L'erreur ou la mauvaise foi sont ici évidentes. Ce n'est qu'un prétexte pour consommer le sacrifice de nos libertés depuis longtemps promis ». Les ministres ont, par conséquent violé la Constitution. En outre, ils se sont montrés sanguinaires; non contents de renverser les institutions que la Charte avait établies, ils

(12) « Procès des derniers ministres de Charles X... », page 128.

ont fait tirer sur le peuple. L'orateur demande en terminant un châ-
timent « proportionné à l'énormité de la faute ».

Martignac fut le premier des avocats des ministres, à prendre la
parole. Il le fit avec grand éclat pour défendre Polignac ; son plaidoyer
est de beaucoup le plus important, aussi bien par la longueur que par
la substance. Dans un assez long préambule, l'orateur s'ingénie à
récuser la compétence de la Cour des Pairs. L'action intentée contre
les ministres ne se justifie pas. La chute de la dynastie a détruit les
conditions du procès et ne lui laisse ni cause légale, ni objet, ni inté-
rêt. « C'est une règle immuable comme la justice que les actes doi-
vent être jugés conformément aux lois existantes à l'époque où ils
ont été consommés ». Or, les lois fondamentales de la Charte de
1814 furent supprimées par la Révolution de 1830. C'est ainsi que
l'article 13 qui stipulait que « la personne du Roi est sacrée » a été
méconnu par les insurgés puisque Charles X a perdu son trône. On
ne peut donc plus invoquer la seconde partie de cet article qui disait
que « les ministres sont responsables ». D'autre part, les accusés ne
retrouvent plus, dans l'état nouveau des institutions politiques de la
France, les garanties que la Charte leur avait reconnues. Les pairs
de Charles X ne sont plus là pour les juger. Pratiquement, on a créé
une nouvelle Cour Souveraine. Il serait donc injuste de condamner
des hommes qui ne se trouvent plus en présence des juges que la
Constitution leur avait promis. Enfin, Martignac conteste l'interpré-
tation que l'on fait des articles 55 et 56. C'est méconnaître le texte
de la loi que de voir dans le fait de « truquer les élections », de
« changer les institutions du Royaume », d'« exciter à la guerre
civile », le cas de trahison prévu par l'article 56.

Martignac entreprend ensuite la défense des mesures que durent
prendre les ministres. Nous voilà, au cœur même du débat. Il conteste
que les élections eussent été faussées à la suite des recommandations
que fit Polignac en faveur de ses amis. Tous les ministres au pouvoir
en ont fait autant ; Polignac demeure invulnérable, à ce point de vue.
L'orateur s'étend assez longuement sur cette question, afin de ré-
pondre au grief que l'on adressait à l'ancien président du conseil,
d'avoir « truqué les élections ».

Mais un problème domine tous les autres : Polignac et ses mi-
nistres ont-ils changé arbitrairement les institutions du Royaume ?
Martignac procède à l'examen des ordonnances. Il proteste contre
l'accusation d'illégalité adressée à la seconde ordonnance. On a vu

dans le fait de dissoudre la Chambre, avant qu'elle n'eût été réunie, une violation de la Charte. C'est là un reproche qu'on ne saurait fonder sur rien de précis. L'article 50 reconnaît au Roi le droit de dissoudre la Chambre. « On n'y voyait nulle part l'obligation d'attendre qu'elle eût commencé ». Une seule condition était prévue : la convocation d'une Chambre nouvelle dans un délai de trois mois. Cette condition, on l'avait observée puisque la Chambre nouvelle devait se réunir le 28 septembre, trois mois exactement après la dissolution. L'argument d'illégitimité, employé contre la seconde ordonnance tombe, par conséquent, à faux.

Pour ce qui est du remaniement apporté à la loi électorale et de la suppression des lois sur la presse, Martignac reconnaît que les deux ordonnances qui prévoient ces mesures sont contraires à la Charte. La suppression de la liberté de la presse est illégale. L'article 8 reconnaît aux Français le droit de publier leurs opinions en se conformant *aux lois* qui répriment les abus qu'ils pourraient faire de leur liberté. Pour supprimer les abus de la presse, il fallait donc une *loi*. Même remarque, en ce qui concerne la composition des collèges électoraux (en vertu de l'article 35). Néanmoins, il y a des cas où la sûreté de l'Etat est engagée. Martignac cite l'article 14 et demande : « Ces ordonnances qui ont pour cause et pour objet le premier de tous les besoins, la sûreté de l'Etat, sont-elles subordonnées aux lois ou peuvent-elles être faites en dehors des lois ? Là est toute la question » (13).

Martignac fait, lui aussi, un exposé historique des origines de la Charte. Elle fut, proclame-t-il, l'œuvre du Roi ; c'est cette particularité qui en explique les dispositions et en précise le caractère. « Cette origine de notre Constitution, la déclaration qui la précède et où on lit que le premier devoir du souverain envers les peuples est de conserver, pour leur propre intérêt, les prérogatives de la Couronne, annoncent d'avance l'article 14 » (14). En intégrant de la sorte l'article 14 dans l'esprit général du préambule de la Charte, l'avocat de Polignac écarte l'un des arguments essentiels de ses adversaires. Pour Persil, l'article 14 n'a qu'une portée restreinte ; c'est une disposition réglementaire, rien de plus. Martignac prendra soin, au contraire, de lier le texte de l'article 14 à la déclaration de Louis XVIII : « Nous avons volontairement, et par le libre exercice de notre autorité royale,

(13) « Procès des derniers ministres de Charles X... », page 205.

(14) Ibid., page 206.

accordé et fait octroi à nos sujets... » de manière à en faire l'un des articles fondamentaux de la Constitution.

Martignac se livre à une analyse très poussée (et peut-être un peu trop subtile) de l'article 14. Le roi, dit le texte de la Charte, peut faire toutes les ordonnances nécessaires pour assurer « l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat ». Or, si son pouvoir se limitait à faire des ordonnances pour « l'exécution des lois » quel besoin le législateur avait-il d'ajouter « et la sûreté de l'Etat » ? Si ces derniers mots possèdent la même signification que les précédents, ils n'ont aucune raison d'être. M. de Martignac est un homme trop courtois pour supposer un seul instant que les rédacteurs de la Charte aient pu commettre un pléonasme. Le dernier corps de phrase de l'article 14 renferme donc une idée qui n'est point contenue ailleurs ; il investit le Roi d'un droit qui dépasse la simple « exécution des lois ». De la sorte, la dictature royale en cas de danger se trouve justifiée. Au surplus, ajoute Martignac, si les mots : « et la sûreté de l'Etat » n'avaient pas le sens que lui avaient prêté les ministres et auquel s'attachait leur défenseur, ils eussent été maintenus dans la Charte de 1830. Ils ne l'ont pas été. On a mis à leur place, dans le nouvel article 14, à la suite du texte qui reconnaissait au souverain le pouvoir « de faire les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois », cette mention inconnue de l'ancienne Charte : « sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution » (15).

Ce dernier argument paraîtra bien spécieux. Les adversaires des ministres, s'ils avaient voulu s'y arrêter, eussent sans doute répondu que, bien que l'article 14 de la précédente Charte, réalisât toutes les conditions de clarté désirable, et que le droit de faire des ordonnances y fût strictement limité aux règlements administratifs, on avait jugé bon, néanmoins, en rédigeant la nouvelle Charte, d'éviter tout ce qui, de près ou de loin, pouvait servir de prétexte à une interprétation fantaisiste. Telle était, du moins, la thèse officielle qui avait circulé après qu'on eut modifié l'article 14 de l'ancienne Charte. De toute façon, il fallait beaucoup de parti pris pour voir dans cette modifica-

(15) Cette opinion était partagée par de nombreux contemporains. Voici ce que nous lisons dans les « Lettres du prince Koslowski » : « Les prisonniers de Vincennes seront... entièrement couverts par l'article 14 de cette Charte... Bonne ou mauvaise, il suffit pour moi de prouver que cette interprétation était possible (l'interprétation extensive de l'article 14) ; et rien ne le démontre davantage que l'abolition de cet article dans le nouveau pacte » (page 13).

tion un désaveu involontaire de la révolution de juillet ; en réalité, ce n'était qu'une précaution supplémentaire, et qui ne prouvait rien dans un sens ni dans un autre. L'argument de texte nous paraît plus sérieux, bien que l'on ne sache exactement quelle était la pensée des rédacteurs quand ils ajoutèrent après « l'exécution des lois »... « et la sûreté de l'Etat ». On ne peut, d'ailleurs, reprocher à Martignac de l'avoir produit pour les besoins de la cause : la démarcation des deux corps de phrase avait été faite plusieurs fois, et Martignac lui-même, quelques années auparavant, à la séance du 11 février 1822, avait établi devant la Chambre la distinction entre « l'exécution des lois » et la « sûreté de l'Etat » qui sont, déclarait-il, « deux régimes distincts soumis à une préposition unique » (16).

Afin d'illustrer son interprétation, Martignac rappelle plusieurs précédents. Lors du retour de Napoléon de l'île d'Elbe, Louis XVIII avait nommé des tribunaux extraordinaires par des ordonnances qu'il justifiait en invoquant l'article 14. Et les grandes juridictions du Royaume l'approuvèrent. « Le Chancelier dit à la Chambre des Pairs que le Roi est investi par la Constitution, du droit et du devoir de pourvoir, en cas de besoin, *seul et par lui-même*, à tout ce que peut exiger la sûreté du royaume... et la Chambre des Pairs approuve et sanctionne ce langage » (17).

L'orateur rappelle également les ordonnances que prit le monarque en 1815 et dans lesquelles il apportait à la Charte des modifications importantes (on connaît l'ordonnance du 13 juillet qui transforma le système électoral).

Il est donc impossible, conclut Martignac, de soutenir que les ministres violaient sciemment la loi ; ils avaient devant eux l'article 14 et des précédents qui ne remontaient pas à plus de quinze ans. Il y a, au moins, doute sur leur culpabilité ; et dans le cas de doute, il faut acquitter. Arrivé à ce point de son discours, Martignac prévoit l'objection capitale : où sont les circonstances exceptionnelles, alléguées par les ministres pour justifier les libertés qu'ils avaient prises avec la Charte ? Il y avait, répond-il, la haine des Bourbons, qui couvait chez de nombreux jacobins déguisés. L'un d'eux n'avait-il pas déclaré, en 1814, que si l'Europe imposait Louis XVIII à la France, les républicains susciteraient des « Vendées patriotiques » ? (18) L'esprit de

(16) « Arch. Parlem. » (2^e série), tome XXXIV, page 518.

(17) « Procès des derniers ministres de Charles X... », page 208.

(18) Ibid., page 211.

libéralisme né durant les Cent-Jours, avait augmenté, dans l'opinion avancée, l'hostilité aux rois très chrétiens. Les libéraux « déclarèrent la guerre » à la légitimité, et un député osait parler de la « répugnance » de la France pour les Bourbons. Lorsque, en 1827, la Chambre issue de nouvelles élections eut constitué une majorité contre le ministère Villèle, Charles X tenta très loyalement l'expérience du régime parlementaire. Il se sépara de Villèle. De hautes fonctions furent attribuées à des hommes de gauche, mais rien ne put désarmer l'opposition libérale. Lorsque le ministère Polignac fut constitué, avant même que d'être mis à l'épreuve, la presse d'opposition le combattit avec une violence irréductible. On avait tout tenté; il n'y avait plus aucun moyen légal qui fût capable de réduire une opposition aussi aveugle.

Mais la Chambre devait aller plus loin. « Vous savez, continue Martignac, faisant allusion au vote émis contre le dernier ministère de Charles X, dans quels termes l'adresse de la Chambre fut conçue. Le roi crut son autorité compromise, sa prérogative la plus précieuse attaquée » (19). Il y a une opposition assez paradoxale entre cette appréciation sur l'adresse de mars 1830 et celle qu'en donne le commissaire Persil. Alors que pour ce dernier, les députés de la majorité firent preuve de la plus courtoise déférence, aux yeux de Martignac l'insolence de la Chambre ne fait aucun doute; et sa manière d'en parler en dit plus long qu'un réquisitoire. Nous retrouvons ici, réalisée d'une manière presque caricaturale, l'opposition des deux doctrines qui se partagèrent l'opinion publique sous la Restauration.

Martignac puise un dernier argument dans les écrits qui, à la chute des Bourbons, montrèrent les libéraux sous leur vrai jour. Il rappelle le mot d'un publiciste libéral, disant que la France avait pris les armes en juillet 1830 « contre le principe odieux de la légitimité de droit divin ». Nombreux sont, d'ailleurs les libéraux qui se vantent d'avoir comploté contre la Monarchie de la Restauration. N'est-ce pas une preuve suffisante du bien-fondé des craintes exprimées par les ministres de Charles X, quand ils exposaient au Roi la nécessité de mesures sévères contre la licence de la presse ?

L'orateur examine ensuite deux autres griefs, sur lesquels nous n'insisterons pas, parce qu'ils ne concernent que la politique et la personne de Polignac : Ce dernier était-il coupable d'un complot con-

(19) « Procès des derniers ministres de Charles X... », page 215.

tre la sûreté de l'Etat ? A-t-il excité à la guerre civile, en armant les citoyens les uns contre les autres ? Son défenseur le conteste, allègue, à l'appui de son affirmation, un certain nombre de faits qui tendent à la justifier, mais qui n'éclairent pas davantage le problème juridique de l'article 14.

A Martignac, succéda, au début de la cinquième audience, l'avocat de Peyronnet, M^e Hennequin. Il ne remit pas toute la politique de Polignac en question, comme l'avait fait son prédécesseur ; il se contenta d'éclairer quelques points d'histoire et de droit public, qui devaient concourir, pour leur part, à justifier les ordonnances du 25 juillet. C'est d'ailleurs cette méthode que suivront les autres avocats de la défense. L'essentiel, pour Hennequin, est de savoir si les ministres ont signé les ordonnances en ayant pour but les intérêts de l'Etat ou s'ils l'ont fait pour inaugurer le règne du bon plaisir. Il rappelle les débuts de la Restauration ; les libéraux avaient espéré faire triompher leurs idées, asseoir le règne du parlementarisme. Mais le préambule de la Charte ruina leurs espérances. Louis XVIII y parle de sa longue absence, considère le régime déchu comme une usurpation et ne fait aucune allusion à la souveraineté populaire. Le roi se considère comme le seul souverain. « Dans ce nouvel ordre de politique, tout ce qui n'a pas été concédé par la Couronne est resté dans ses attributions » (20). Fort de son pouvoir, le Roi tenait à conserver ses prérogatives ; les libéraux, afin de le forcer à céder, imaginèrent de refuser le vote des impôts. Doctrine subversive, qui fut néanmoins approuvée implicitement par un jugement rendu contre l'Association Bretonne. L'opposition, de plus en plus hardie, prit à son compte le mot d'ordre du « National » que le Roi régnait mais ne gouvernait pas. Les électeurs donnèrent raison à ceux qui défendaient cette doctrine. Il y avait, en perspective, un conflit insoluble entre les représentants de l'opinion et la Monarchie. Pour les ministres du Roi, il s'agissait, bien entendu, avant tout de prévenir « cette invasion dans l'exercice des droits exclusivement attribués à la Couronne ». Des mesures radicales s'imposaient. Telle est, selon Hennequin, la justification des ordonnances.

Sauzet, avocat de Chantelauze, lui succéda. Mieux que tous les autres, il sut « élever le débat » et donner au problème de l'article 14 son véritable caractère. Au lieu de s'attarder sur les événements les

(20) « Procès des derniers ministres de Charles X... », page 299.

plus futiles et les textes les plus obscurs, pour justifier les mesures qui faisaient l'objet du procès, il montra tout ce qu'il y avait de profondément incompatible entre les principes libéraux et la monarchie légitime. Il alla plus loin encore, il établit la « nécessité des coups d'État ». « Il n'y a point de Chartes sans article 14 » (21), dit-il, montrant par là que toutes les constitutions doivent envisager des mesures exceptionnelles pour le jour où la loi se trouverait insuffisante. Et, plus loin : « La nécessité est l'interprétation vivante des besoins du siècle ». Quand le texte écrit ne correspond plus aux nécessités du groupe social, reprend Sauzet, il y a lutte. Tantôt les princes font des coups d'État, tantôt les peuples font des émeutes, et, par là, tout rentre dans l'ordre.

Envisageant le cas des ordonnances, l'avocat les justifie en disant que la Monarchie de Charles X était sérieusement menacée. Si, en trois jours, la révolution a triomphé, c'est parce qu'elle était préparée depuis longtemps dans les esprits. Sauzet ajoute cette remarque qui va loin : « Prenez garde, une révolution qui, dans trois jours, serait née, aurait grandi et éclaté, n'aurait point de précédent, et... elle n'aurait point d'avenir non plus » (22). La France attendait l'occasion de renverser les Bourbons, comme elle l'avait fait lorsque Napoléon était revenu de l'île d'Elbe. Après la seconde Restauration, elle n'était que résignée. « La résignation, c'est l'attente, et les peuples n'attendent pas longtemps ». Dès le début, l'opposition se manifesta entre l'opinion publique et la légitimité. Malgré ses efforts, la Restauration ne sut pas intéresser à sa gloire « la nation la plus belliqueuse du monde » : l'expédition de Morée ne suscita aucun enthousiasme en faveur des Bourbons; quant à celle d'Alger, elle fut accueillie avec dédain.

Les preuves du vaste complot de l'opinion contre la Monarchie, Sauzet les trouve dans la révolution elle-même. « Vous avez entendu son tocsin, vous avez vu ses barricades, son audace, son ensemble et vous pouvez croire que les ordonnances en ont été, non pas l'occasion, mais la cause ? » (23) En réalité, le complot « était partout »; on critiquait tout; la presse ne laissait aucun répit au ministère; « elle disait qu'il fallait rendre le gouvernement impossible afin que le

(21) « Procès des derniers ministres de Charles X... », page 323.

(22) « Procès des derniers ministres de Charles X... », page 326.

(23) Ibid., page 329.

gouvernement tombât ». Le conflit était devenu inévitable, ou plutôt il en était arrivé à cette forme extrême qui rend nécessaires les solutions violentes. Les ministres, dans ce divorce fatal entre l'opinion et le Roi, restèrent fidèles à la Monarchie, et on ne saurait le leur reprocher. Sauzet demandait, en concluant, l'acquiescement de Chantelauze.

Guernon-Ranville fut défendu par Crémieux. Son défenseur s'appliqua à prouver qu'il n'était point « l'homme de la contre-révolution », qu'il avait, au contraire, toujours considéré la Charte comme son « évangile politique ». Il eut sans doute un instant de faiblesse ; c'est pour cette « faiblesse » que Crémieux demanda l'indulgence des pairs.

Après ce plaidoyer sans grande portée, on entendit les deux derniers réquisitoires. Béranger, commissaire de la Chambre, vint affirmer que les ministres de Charles X étaient encore plus coupables que leur souverain. Loin d'être les victimes de leur obéissance, les inculpés avaient conseillé à Charles X de violer la Charte. Par ailleurs, Béranger écartait l'argument de nécessité. Aucune conjuration ne menaçait le trône ; ce ne fut, pour les ministres coupables, qu'un vain prétexte. Madier de Montjan, qui succéda à Béranger, soutint la même thèse. Il ne voulut point admettre que « la Charte enferme dans ses flancs le droit public de la France... et qu'elle y enferme, en même temps, les despotismes de l'article 14 » (24). Rien de plus contraire, selon l'orateur, aux intentions de l'auteur de la Constitution. Madier de Montjan réclamait, en concluant, la condamnation des ministres.

Le verdict de la Cour des Pairs, comme il fallait s'y attendre, fut affirmatif. En voici les principaux considérants :

« La Cour des Pairs... considérant que les ordonnances du 25 juillet, la Charte constitutionnelle de 1814, les lois électorales et celles qui assuraient la liberté de la presse ont été manifestement violées, et que le pouvoir royal a usurpé la puissance législative ;

« Considérant que si la volonté personnelle du roi Charles X a pu entraîner la détermination des accusés, cette circonstance ne saurait les affranchir de la responsabilité légale...

« Considérant que ces actes constituent le crime de trahison prévu par l'article 56 de la Charte de 1814 ;

(24) « Procès des derniers ministres de Charles X... », page 352.

« Déclare : Auguste-Jules-Armand-Marie, prince de Polignac, Pierre-Denis, comte de Peyronnet; Jean-Claude-Victor Chantelauze et Martial-Côme-Annibal-Perpétue-Magloire, comte de Guernon-Ranville, coupables du crime de trahison ».

Ce jugement était avant tout politique. Comme l'écrivit le « National » du 24 décembre 1830 : « Ce procès ne pouvait être et n'a pas été judiciaire. Par le fond des choses, après la victoire, il offrait un nouveau débat politique entre les ordonnances de juillet et le droit que nous avons de les repousser ». Plus loin, on pouvait lire : « Tous les sophismes du monde ne pouvaient faire que la France ait eu raison, sans que qui que ce fût eût eu tort, ni qu'un ordre nouveau pût s'affermir, s'il s'abaissait jusqu'à se laisser condamner même logiquement ».

C'est également pour des raisons politiques que la peine de mort ne fut pas prononcée; le régime nouvellement établi redoutait la fâcheuse répercussion qu'aurait eue à l'étranger une condamnation trop rigoureuse. De sorte qu'il y eut, selon le mot de Thureau-Dangin, une « grande majorité à la fois pour admettre le crime de trahison et pour repousser la peine capitale » (25). Ce qui signifie qu'aux yeux des nouveaux pairs, il était nécessaire de donner à la « Monarchie des barricades » une justification juridique, fondée sur l'illégalité des ordonnances de Charles X, tout en prenant soin de ne pas effaroucher l'opinion internationale. Les contingences de la politique l'emportèrent, en la circonstance, sur les notions de justice et de droit.

(25) « Histoire de la Monarchie de Juillet », tome I, page 153.

CHAPITRE V

Etude juridique des ordonnances de 1830 et de l'article 14 de la Charte

Ainsi donc, le mouvement d'opinion que nous avons décrit aboutissait au choc de juillet et au jugement de décembre. Ce jugement ne saurait ni nous surprendre ni, en soi, nous convaincre. Dès la plus haute antiquité, les vainqueurs ont eu le soin de mettre le droit de leur côté; et le droit s'est toujours révélé d'une souplesse redoutable. Il conviendrait, après un siècle, de justifier, ou, au besoin de corriger un arrêt qui, sans être précisément un « service », nous fait plutôt l'impression d'un jugement de circonstance.

La période que nous avons étudiée (sous l'angle, il est vrai, très restreint de l'article 14 et du droit de faire des ordonnances) présente ce caractère assez curieux que les partis qui se disputaient le pouvoir, tout en se réclamant de principes opposés, invoquaient le même texte constitutionnel et prétendaient n'agir que dans les limites de la Charte. Bien plus, les groupes les plus violents, même ceux qui, au début, semblaient le moins soucieux de légalité, multiplièrent, sous la Restauration, en faveur de la Charte, les manifestations de respect. Et c'est, en se fondant sur un point de vue rigoureusement juridique, que la Révolution de juillet prétendit trouver sa justification, sa raison d'être (1). Mais l'épée de Brennus n'a jamais symbolisé le glaive de la Justice. Aussi, sommes-nous curieux de vérifier, en nous appuyant sur l'histoire du temps, s'il est vrai que Charles X, par ses ordonnances du 25 juillet, ait violé la Charte.

(1) ARNOULT a pu écrire : « La Révolution de 1830 est la seule qui se soit accomplie dans notre pays au nom de la légalité » (« De la revision des Constitutions », page 127).

§ 1. — RELATIVITÉ DE L'ARTICLE 14

Les ministres dans leur rapport au Roi, daté du 25 juillet 1830, et dans la défense qu'ils présenterent devant la Cour des Pairs, s'appuyèrent, avant tout, sur l'article 14 pour justifier leurs ordonnances. Il est difficile, si l'on considère cet article indépendamment de la Charte, d'avoir une opinion définitive. L'indécision est naturelle; les rédacteurs de la Charte, eux-mêmes, eussent été, sans doute bien embarrassés si on leur avait demandé leur avis sur cette question. Pour M. Duguît, l'interprétation des ministres est erronée. La Charte « donnait simplement au Roi le pouvoir d'édicter des ordonnances de police générale, mais non point de suspendre ou modifier les lois existantes » (2). Simple disposition réglementaire, répétaient les commissaires de la Chambre, près la Cour des Pairs. A quoi les défenseurs des ministres de Charles X répondaient en établissant une distinction entre l'« exécution des lois » et la « sûreté de l'Etat ». Il est incontestable que si on isole l'article 14, on ne peut lui trouver d'interprétation parfaitement satisfaisante. Les rédacteurs de la Charte ne firent pas connaître le sens précis qu'ils lui attribuaient. Nous avons vu que la commission de rédaction ne s'arrêta point à la discussion de l'article. Force nous est donc, si nous en voulons mesurer la portée et comprendre le véritable sens, de le considérer en fonction de la Charte.

On ne conçoit point de Chartes sans articles 14, avait dit Sauzet. Encore faut-il voir de quelle Charte il s'agit. Il est certain que « l'article 14 » d'une constitution libérale accordera moins facilement des pouvoirs extraordinaires au souverain que celui d'une constitution monarchique. La Charte de 1814 a-t-elle établi un régime libéral et parlementaire ou bien s'est-elle contentée d'apporter à la Monarchie traditionnelle des modifications de surface ?

Nous avons déjà répondu à cette question : si l'on s'en tient rigoureusement au texte de l'Acte de 1814, c'est le Roi qui représente la puissance la plus considérable dans l'Etat. Non seulement il possède le pouvoir exécutif, mais lui seul, en principe, propose la loi. Et la loi, une fois votée, doit obtenir le consentement royal, pour acquérir son caractère définitif. Par ailleurs, si, négligeant la lettre, nous étudions l'esprit qui a présidé à la naissance et à la rédaction de la Charte,

(2) DUGUIT. « Traité de droit constitutionnel », tome III, p. 698-699.

nous voyons encore s'accroître le caractère avant tout monarchique de la constitution nouvelle. C'est le Roi qui « octroie » la Charte à ses sujets, en vertu des droits qu'il tient de Dieu depuis la mort de Louis XVII. La thèse de la légitimité triomphe; mais ce triomphe même rendit odieux les Bourbons à de nombreux Jacobins. Ils firent, il est vrai, contre mauvaise fortune bon cœur et prétendirent trouver dans la Charte toutes les « conquêtes de la Révolution »; après la victoire de juillet, l'aveu en échappa à plus d'un : ce qu'on avait combattu, pendant les « trois glorieuses » ce n'était pas tant les violateurs de la Charte que le principe de droit divin, c'est-à-dire ce qui était à la base de la Charte elle-même.

Un premier point que nous tenions à préciser, et qui nous semble acquis, est donc ce que nous appellerons la relativité de l'article 14 : Pour juger sainement cet article, il faut, au préalable, bien se représenter quels étaient les principes fondamentaux de la constitution française en 1814. La dépendance de l'article 14 par rapport à la Charte, fut parfaitement mise en valeur, dans ce passage d'un discours du comte Siméon, que Beugnot cite dans ses « Mémoires » et qui date de 1828 : « Dans un péril tel qu'on le suppose, le Roi, et par conséquent son gouvernement, peut tout. Il n'est pas besoin que la loi lui fasse une réserve... s'il y a danger imminent, la dictature lui appartient. Il importe donc assez peu qu'on ait ou non voulu écrire cette dictature dans l'article 14 de la Charte et qu'elle s'y trouve ou ne s'y trouve pas » (3).

Nous donnons cette référence sans en approuver tous les termes. Certains, et peut-être le comte Siméon lui-même, ne virent dans l'article 14 qu'un moyen arbitraire mais facile de faire prédominer le pouvoir royal battu en brèche par les exigences et les envahissements de la Chambre. Le Roi, voyant les prérogatives que lui reconnaissait la Charte contestées par le Parlement et attaquées par une partie de la presse avait, dans leur esprit, le droit absolu de répondre à cette offensive par des mesures « extra-légales »; à cette violation de la Charte, par une autre violation du texte constitutionnel. Comme le diront les derniers ministres de la Restauration, il s'agit de sortir de la légalité pour rentrer dans l'esprit de la Charte. Et, dans cette entreprise, pour se ménager un atout de plus, on prendra soin de mettre l'article 14 de son côté.

(3) Voir BEUGNOT. « Mémoires », tome II, p. 168.

Un tel raisonnement nous paraît assez brutal. Aussi n'est-ce point là ce que nous entendons par la relativité de l'article 14. Replaçons-nous dans l'atmosphère du procès de décembre 1830. Quel a été le grand sujet de discussion des parties en présence ? Les défenseurs prétendaient que les mots « sûreté de l'Etat » incluaient la possibilité des mesures dictatoriales ; les organes de l'accusation affirmaient au contraire que cette expression n'avait qu'une portée administrative. Or, imaginons un instant que le texte qui était l'objet d'interprétations aussi différentes, se fût trouvé dans la Constitution de 1848 ou dans celle de 1875. Il est incontestable que dans ce cas « la sûreté de l'Etat » ferait double emploi avec « l'exécution des lois ». Un régime démocratique ne saurait admettre, en effet, que le chef du pouvoir exécutif s'arroge le droit, en certaines circonstances, de prendre des mesures allant au delà de la simple « exécution des lois » sous prétexte que la « sûreté de l'Etat » y est engagée. Mais le point de vue change quand on se trouve en présence d'une Constitution, œuvre personnelle du Monarque, dans laquelle ce dernier s'est réservé le rôle le plus important. Sans doute les Chambres participent-elles au pouvoir législatif, mais cette participation n'est pas mise en cause, puisqu'il s'agit, par hypothèse, de mesures exceptionnelles à prendre. De toute façon, des mesures d'un tel ordre ne sauraient être envisagées que par la puissance suprême du pays (le Parlement, sous un régime libéral ; le Prince, sous un régime monarchique). En d'autres termes, les idées qu'énonce l'article 14 ne peuvent avoir la même compréhension dans tous les cas. Leur sens sera plus étroit si le texte se trouve intercalé dans une constitution démocratique ou parlementaire ; il sera, au contraire, plus large s'il est rédigé pour une Charte « octroyée » par le souverain. On arrive, de la sorte, en interprétant l'esprit de la Charte, à élargir l'expression des mots contenus dans l'article 14, à leur donner leur signification la plus complète. C'est de cette manière seulement que nous entendons la relativité de l'article 14.

§ 2. — IMPORTANCE DE LA CHARTE

Il nous faut maintenant préciser un second point. On a vu, dans l'historique que nous avons fait de l'élaboration de la Charte, quels étaient les caractères essentiels de la Monarchie restaurée. Le pouvoir du Roi, source de tous les autres, dominait nettement celui du

Parlement. On estimait même, au début, que le fait pour le Roi de proposer une loi incluait pratiquement pour les Chambres l'obligation de l'accepter. La Chambre, dans l'esprit de certains rédacteurs de la Charte, était même si peu considérée comme un pouvoir concurrent du pouvoir royal, que l'abbé de Montesquiou avait proposé un moment, de laisser au souverain le soin d'en nommer les membres (exactement comme il le faisait pour la Chambre des Pairs). Cette idée, qui paraîtrait fantaisiste aux partisans actuels du régime parlementaire, ne souleva point l'étonnement ni l'indignation auxquels on eût légitimement pu s'attendre.

Il n'en reste pas moins que le pouvoir royal s'est limité. Qu'il l'ait fait volontairement ou non, le Roi a juré fidélité à la Charte; l'engagement est unilatéral, sans doute; mais il n'en est pas moins valable. Au surplus, Louis XVIII répéta si souvent que la Charte était sa seule règle de conduite (non seulement aux Chambres, mais dans les premières proclamations à l'Armée) qu'aucun doute ne subsiste plus à cet égard. Nous ne pensons même pas, comme semble l'affirmer M. Duguît, que la Charte ne devint réellement irrévocable qu'à partir du 5 septembre 1816 (4) (on sait que dans cette ordonnance, le Roi s'engageait à ne plus modifier les articles de la Charte). En réalité, dans son préambule, le Roi en avait fait, sans contestation possible, le fondement du droit public en France. Louis XVIII s'était engagé, de fait, pour lui et pour ses successeurs. Bien que ce fût, en théorie, par sa seule autorité, le Monarque avait constitué, en dehors de lui, un principe qui, sans doute, lui était subordonné, mais qu'il n'avait plus le pouvoir de supprimer. Le serment de Charles X vint confirmer un état de choses qui ne souffrait déjà plus aucune discussion.

Notons bien que jamais le gouvernement royal ne remettra la Charte en question. Le débat qui opposera libéraux et royalistes se déroulera toujours à l'intérieur de la Charte (du moins si l'on se fie aux déclarations officielles). Seulement, la difficulté vient de ce que la Charte, œuvre de transaction, suscite des interprétations opposées. C'est ici que l'on voit se dresser les faits devant la notion toute formelle du droit abstrait. La Monarchie a eu beau faire de la Charte sa chose, afin de maintenir, juridiquement, sa prééminence, personne n'en est dupe. On sait très bien que le Roi a été contraint de ménager,

(4) Voir « Traité de droit constitutionnel », tome II, page 650-651.

d'une part les sentiments du peuple français, d'autre part, les tendances libérales des Alliés (en particulier du tzar Alexandre). Les circonstances ont, par conséquent, été maîtresses de la volonté du Roi. Et s'il a sauvé les formes en cédant, sur certains points, il n'en a pas moins cédé. A tout moment, l'influence de la Révolution s'est fait sentir. Il peut sembler ingénieux aux partisans de la légitimité de considérer que Louis XVIII règne depuis la mort du jeune Dauphin ; on sait très bien quels événements se sont déroulés pendant ce « règne » tout nominal, et l'on sait aussi que ces événements sont pour beaucoup dans la rédaction de l'Acte de 1814. Tout en invoquant la Charte, tout en s'en tenant étroitement à la Charte, le libéralisme et la légitimité prétendront néanmoins appliquer tout leur programme. Chacune des deux tendances tirera la Charte de son côté (les discussions au Parlement et dans la presse sont significatives à cet égard). Ce qui divise monarchistes et partisans du régime parlementaire, ce qui opposera la Royauté aux Chambres, ce n'est donc plus la Charte (reconnue par tous comme la loi souveraine et intangible) mais *son interprétation*. Par voie de conséquence, il serait plus juste de dire désormais (si l'on adopte la thèse libérale) que ce qui a causé la chute des Bourbons, aux journées de juillet 1830, ce n'est pas d'avoir violé la Charte, mais de l'avoir mal interprétée.

§ 3. — LE PROBLÈME DE L'INTERPRÉTATION DE LA CHARTE

Le problème de l'interprétation de la Charte domine tout notre sujet. Nous devons donc nous demander : 1° *comment* on doit interpréter ; et 2° *qui* doit interpréter.

La Charte ne prévoyait pas de juridiction chargée de trancher les litiges d'ordre constitutionnel. Aussi l'interprétation de la Charte ne fut-elle jamais soumise à des règles fixes. Le fait de modifier un article de la Charte avait soulevé, au début, des objections, même quand les « trois pouvoirs » se trouvaient d'accord. On connaît la distinction des articles fondamentaux et des articles réglementaires. Lorsque, à la suite de l'assassinat du duc de Berry, de nouvelles lois sur la presse et les élections furent votées, les partis de gauche protestèrent que la Charte était violée. En réalité, il était absurde d'exiger que le texte de la Charte demeurât immuable. Du moment que, d'une part, le Roi, auteur de la Charte, d'autre part, les représentants du peuple auquel on avait octroyé cette Charte, décidaient d'un commun

accord qu'une modification était nécessaire, aucune difficulté ne pouvait être soulevée. Il est vrai qu'une telle objection révèle combien on avait de peine, à l'époque, à considérer la Chambre comme la représentation du peuple. Les libéraux, en s'opposant à toute modification, même consentie par les Chambres, manifestaient la crainte que leur inspirait le pouvoir royal, en même temps que leur peu de confiance dans la force du Parlement. Quoiqu'il en soit, l'interprétation la plus large de la Charte était autorisée quand les trois pouvoirs avaient réussi à se mettre d'accord ; cette doctrine, constituée par de nombreux précédents, ne fait plus aucun doute à la fin de la Restauration. Sans doute, les principes généraux sur lesquels le régime était édifié furent-ils respectés, mais on peut dire que si aucune modification n'intervint à ce point de vue, c'est que la Charte par son caractère hybride, semblait contenir les principes de droit public les plus contradictoires : comme chacun tirait de la Charte la philosophie politique qui lui convenait, cette philosophie ne fut ni modifiée ni précisée. De sorte que le malentendu entre la Monarchie et l'opinion libérale dura quinze ans.

Le problème de l'interprétation de la Charte ne devient vraiment épineux que lorsque se pose la question essentielle : *qui* a le droit d'interpréter ? Les circonstances dans lesquelles on peut interpréter n'offrent, au fond, qu'un intérêt assez restreint. Du moment qu'aucune Cour Supérieure, qu'aucun Tribunal Suprême n'en étaient chargés, tout dépendait pratiquement des « trois pouvoirs ». Seulement, la Charte ayant donné naissance à une puissance nouvelle, celle du Parlement, la grande difficulté était de déterminer lequel des différents pouvoirs avait le droit d'interpréter.

Si l'on raisonne a priori, en essayant de déduire de la nature de chaque pouvoir le droit qu'il aurait à interpréter le texte constitutionnel, on en arrive à faire du Roi l'interprète par excellence de la Charte. De fait, lui seul a « concédé » la Constitution de 1814, par un acte de volonté personnelle ; c'est de lui seul que le Parlement tient ses droits. Tous les droits qui n'ont pas été nommément, numérativement conférés à cette sorte de pouvoir secondaire que constituent les Chambres appartiennent à la puissance créatrice, au monarque. Comment en serait-il autrement ? Il s'ensuit que lorsqu'il y a lieu de déterminer les limites des deux pouvoirs (le pouvoir créateur et le pouvoir créé) c'est au premier pouvoir, ordonnateur et législateur qu'il

convient de s'en remettre. A priori, par conséquent, il semble bien qu'au Roi seul incombe le soin d'interpréter.

Mais le droit, chez nous ne s'en tient jamais au texte pur et simple; pour avoir du droit d'interprétation du Monarque une idée complète, il est nécessaire d'examiner les précédents. Ces précédents, on les connaît. En 1814, la censure est provisoirement appliquée par simple ordonnance; une loi vint, par la suite confirmer l'ordonnance, mais le fait n'en garde pas moins toute sa signification. On sait comment, en 1815, par sa fameuse ordonnance du 13 juillet, Louis XVIII n'avait pas hésité à modifier le système électoral. Lors de son avènement, Charles X s'était contenté d'une simple ordonnance pour supprimer la censure, et il se contenta d'une ordonnance aussi pour la rétablir un peu plus tard. Il est inutile de s'étendre sur tous ces précédents, dont nous avons déjà suffisamment parlé au cours de cette étude. Mais une question se pose : ces précédents, qui établissent le droit personnel du Roi à interpréter l'article 14, en certaines circonstances, pour modifier le texte de la Charte, quelle est leur portée exacte ? N'avons-nous pas vu, qu'en septembre 1816, le Roi s'était engagé à ne plus introduire de modifications dans le texte de la Charte ?

Sur cet engagement (qui se trouve inscrit dans l'ordonnance de dissolution de la Chambre du 5 septembre 1816) il convient de faire une distinction importante : le Roi promettait de ne plus modifier la Charte; en d'autres termes, il ne faisait que confirmer d'une manière peut-être plus explicite, son serment de maintenir la Constitution. Il eût été absurde que le Roi, tout en jurant fidélité à la Charte, se fût réservé la faculté de la modifier dans le détail toutes les fois qu'il en éprouverait le désir. Par contre, il a réservé son pouvoir d'interprétation. Garantir que la Charte sera fidèlement observée est une chose et se dépouiller de son droit de l'interpréter en est une autre. Dans son ordonnance du 5 septembre, Louis XVIII avait confirmé, sous une forme nouvelle, son désir de maintenir la Charte, non de céder son droit d'interprétation. D'ailleurs, Charles X en supprimant et en rétablissant tour à tour la censure, par le moyen des ordonnances, ne fit que confirmer cette manière de voir. Le roi continuait de considérer, qu'étant auteur de la Charte, il avait le droit non certes de la modifier mais de l'interpréter.

Les libéraux n'étaient pas tout à fait de cet avis : et nombre de royalistes, que l'esprit parlementaire avait gagné, les soutenaient sur

ce point. Pour Benjamin Constant, par exemple, l'interprétation des articles de la Charte qui donnaient lieu à confusion devait être assurée par un accord entre les Chambres et le Roi. A mesure que le rôle du Parlement, comme pouvoir législatif prenait plus d'importance, à mesure que cette puissance nouvelle se dégagait de la cause qui lui avait donné naissance, se différenciait de la Monarchie, dont elle n'était au début qu'un organe, le droit unilatéral d'interprétation, que le Roi semblait s'être arrogé définitivement, se trouvait de plus en plus contesté. En 1814, Montesquiou affirmait sans hésitation qu'au Roi seul appartenait de traduire ce qui n'était, somme toute, que l'expression de sa volonté; quelques années plus tard, une déclaration aussi tranchée aurait indisposé un grand nombre de parlementaires, et pas seulement à gauche. A force de s'affirmer, d'accentuer son avantage au détriment des prérogatives de la Couronne, la Chambre avait fini par oublier qu'elle devait, en droit, son existence à un autre pouvoir qu'elle-même. A vrai dire, la doctrine libérale avait déjà été formulée au début de la Restauration; c'est en 1814 et en 1815 que Benjamin Constant formula l'essentiel des revendications politiques de son parti; c'est en 1816 que Chateaubriand, dont le libéralisme fleurdelysé n'est pas moins exigeant que celui des hommes de gauche, publia « La Monarchie selon la Charte ». Mais ces idées, qui existaient d'une manière tout idéale, n'avaient pas encore imprimé à l'opinion leur force active et virulente. Poussé par son besoin quotidien de dégager sa personnalité et son autonomie, le Parlement devait agir, dans ce sens, d'une manière autrement efficace. Or, le droit d'interprétation étant une des prérogatives du pouvoir législatif (en l'absence de juridiction spéciale), la Chambre tenait à dire son mot sur ce chapitre comme sur les autres.

Ce mouvement de l'opinion, qui accompagnait et accélérail l'extension des attributions politiques de la Chambre, ne fut sans doute pas étranger au vote de la loi du 28 juillet 1828. On sait que la Cour de Cassation, maintenue par la Restauration, avait pour fonction de « casser » les jugements qui ne lui paraissaient pas avoir observé les règles du droit. Le jugement cassé était renvoyé à une autre Cour d'Appel. Si la nouvelle juridiction persistait dans l'interprétation que la Cour de Cassation avait condamnée, celle-ci se prononçait toutes Chambres réunies et pouvait soit maintenir son attitude, soit adopter l'interprétation qu'elle avait primitivement condamnée. Dans ce dernier cas, la question était résolue. Mais si la Cour de Cassation s'obs-

tinait dans sa première interprétation, une troisième Cour était invitée à juger le procès. Une fois de plus, le conflit pouvait surgir. Quelle autorité allait, dans ce cas, interpréter la loi ? D'après la loi du 16 septembre 1807, c'est le gouvernement, après avis du conseil d'Etat, qui avait seul cette prérogative. La Restauration l'avait maintenue. On s'était demandé si la loi impériale allait encore s'appliquer sous la Monarchie légitime. Cela ne faisait aucun doute. L'article 68 de la Charte déclarait, en effet : « Le code civil et les lois actuellement existantes qui ne sont pas contraires à la présente Charte, restent en vigueur, jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé ». La loi de 1807, bien que promulguée sous l'Empire recevait ainsi, aux yeux des partisans les plus résolus de la légitimité, une consécration sur laquelle il n'y avait pas lieu de revenir.

Mais, comme l'affirmait Portalis à la séance de la Chambre des Pairs du 5 juillet 1828, « cette vérité proclamée dans tous les temps qu'il appartient au seul législateur d'interpréter la loi, ne pouvait être méconnue » (5). Aussi un projet fut-il déposé par le gouvernement dans le but de soumettre l'interprétation des lois au pouvoir législatif. La loi fut votée par la Chambre des Députés le 27 mai, et par la Chambre des Pairs le 27 juillet 1828. Elle comprenait quatre articles. Le premier article décidait que « lorsque après cassation d'un premier arrêt ou jugement en dernier ressort, le deuxième arrêt ou jugement rendu dans la même affaire, entre les mêmes parties, est attaqué par les mêmes moyens que le premier », la Cour devait alors prononcer sa décision « toutes Chambres réunies ». L'article 2 précisait que dans le cas où le jugement était à nouveau cassé, une troisième Cour royale serait saisie de l'affaire. A partir de ce moment, le point litigieux (de procédure ou de droit) ne peut plus être remis en question ; la Cour Royale devra donc s'incliner devant l'autorité de la Cour de Cassation. Mais, ajoutait l'article 2, « il en est référé au Roi, pour être ultérieurement procédé, par ses ordres, à l'interprétation de la loi ». L'article 3 ajoutait que la loi interprétative serait votée par la Chambre dans la session qui suivrait le référé. Enfin l'article 4 abrogeait la loi du 16 décembre 1807.

La loi du 28 juillet 1828 est intéressante à étudier parce qu'elle marque une nouvelle avance du Parlement, en lui attribuant un rôle dans l'interprétation des lois, alors qu'auparavant cette fonction était

(5) « Arch. Parlem. » (2^e série), tome LV, page 553.

réservée aux fonctionnaires du Conseil d'Etat. Mais elle a aussi, par elle-même, une importance considérable. Du moment que les Chambres interprétaient de pair avec le Roi les lois du Royaume, le droit exclusif que donnait à ce dernier une stricte interprétation de la Charte ne s'évanouissait-il pas ? Le jugement du 27 juillet 1830, rendu par le tribunal de commerce de Paris, confirme cette manière de voir : l'interprétation que les ministres avaient faite de l'article 14 violait la loi de 1828 puisque les Chambres n'y prirent aucune part.

Il importe, à ce sujet, de donner quelques précisions. Tout d'abord, une distinction s'impose. Les textes que la loi du 28 juillet 1828 propose à l'interprétation du Parlement sont les textes de loi ordinaires, ceux qui sont soumis aux tribunaux du Royaume et, en dernier ressort, à la Cour de Cassation. Or, dans notre droit, les tribunaux sont incompétents en matière constitutionnelle. Sous la Restauration, comme de nos jours, un membre de l'opposition n'aurait jamais eu l'idée d'en appeler à un tribunal, fût-ce la Cour de Cassation, contre les décisions des ministres, sous le prétexte que ces derniers auraient violé la Charte. Les lois dont il était question dans le projet présenté devant les Chambres par Portalis, concernaient uniquement le droit privé ; celles qui, formulées dans la Charte, constituaient la base de notre droit public, échappaient à la juridiction de la Cour de Cassation, elles n'entraient point dans les limites de la loi du 28 juillet. Un fait est à noter ; c'est que, malgré le jugement du 27 juillet 1830, qui eût dû les y inciter, avocats et accusateurs ne firent pas allusion à la loi de 1828, lors du procès des ministres de Charles X.

D'ailleurs reprenons les termes mêmes de la déclaration ministérielle du 5 juillet 1828. Pourquoi Portalis proclame-t-il, comme une vérité universelle, que le droit d'interpréter les lois devait appartenir au pouvoir législatif ? Parce que le législatif, comme son nom l'indique est le principe, la source des lois. Rien de plus juste, par conséquent que de lui reconnaître le droit de les interpréter. Mais la Charte n'est pas une loi faite par le pouvoir législatif ; elle est l'œuvre du pouvoir constituant : il y a là une forte nuance. En vertu du même postulat qui exige que le législateur interprète la loi puisque c'est lui qui l'a faite (quelle autre raison profonde y aurait-il à lui attribuer une telle prérogative ?) on doit convenir que seul le pouvoir constituant est désigné pour interpréter la Constitution, puisque c'est lui, par définition, qui lui a donné naissance. Or, en droit, comme

nous l'avons vu, le Roi est le seul pouvoir constituant (6). Par conséquent c'est à lui, en bonne logique, que devait revenir le pouvoir d'interpréter la Charte Constitutionnelle.

Au surplus, même si, adoptant l'interprétation qui ressort du jugement du 27 juillet 1830, on attribue au pouvoir législatif le droit de traduire les obscurités qu'on pourrait trouver dans le texte de la Charte, il ne faut pas oublier de quels éléments se compose ce pouvoir législatif : il ne comprend pas seulement les Chambres, mais aussi le Roi. Rien de plus simple, quand le souverain se trouve du même avis que son Parlement. Mais que décider en cas de désaccord ? Ou bien la conception du Parlement l'emporte, et alors, c'est la prédominance assurée pour les pairs et les députés (au point de vue législatif, tout au moins). Ou bien c'est le Roi qui a le dernier mot, et l'on peut, dans ce cas, se demander ce qui reste de la prérogative parlementaire. Ce qui nous amène à constater que la Charte ne prévoit pas les conflits ; et c'est là une conséquence naturelle de la conception qu'on avait en 1814, dans les milieux officiels, du rôle du Parlement : les Chambres n'étaient que des conseils de la Couronne, mieux, des sortes d'Etats généraux, à la mode du jour, réunis à date fixe ; mais elles n'étaient *principe de rien*. De sorte que si l'on s'en tient à la pensée profonde de l'auteur de la Charte, le dernier mot (en cas de désaccord) devait toujours revenir au Monarque.

Une exception, toutefois : les prérogatives financières de la Chambre des Députés, qui avait le pouvoir de consentir les impôts. Mais, et ceci est bien caractéristique, on n'avait pas imaginé, là encore, que ce pouvoir pût donner lieu à conflit ; même à ce point de vue, on considérait le privilège de la Chambre comme un droit tout particulier de contrôle ; on ne se demandait pas quelle solution serait donnée en cas d'opposition irréductible entre les députés et la Couronne. On avait foi dans la coutume, dans le sens politique du Roi, dans le loyalisme des parlementaires. Pour tout dire, il paraissait inouï aux monarchistes qu'une Chambre abusât du libéralisme d'un Prince auquel elle devait son existence. On sait comment, dès les premières séances, la Chambre entendit jouer son rôle. En décidant que la Chambre voterait les impôts, l'auteur de la Charte songeait à

(6) Pour CARRÉ DE MALBERG (« Contribution à la théorie générale de l'Etat », p. 543-544, tome II) il n'y avait pas de pouvoir constituant bien défini, à cause du « défaut de fixité des institutions après la Révolution ».

la vieille tradition des Etats généraux (tradition monarchique, antiparlementaire, parce que les Etats généraux ne formaient pas un principe distinct de la Royauté); l'opinion libérale, par contre, y voyait le moyen d'accéder au parlementarisme, comme l'entendaient les Anglais. Le Parlement, par nécessité interne, organique, devait épouser la conception libérale, même quand il avait une majorité de droite. Louis XVIII ferma les yeux sur ses empiètements; lorsque Charles X voulut sortir de son rôle passif pour réagir contre cette emprise d'une force qui se révélait distincte et hostile, il se brisa les reins.

§ 4. — LES ORDONNANCES DU 25 JUILLET

De tout ce que nous venons d'écrire, il résulte :

1° Que l'article 14, assez obscur en lui-même, ne peut être interprété que d'après le sens général de la Charte, qu'envisagé dans l'ensemble de la Constitution de 1814;

2° Que la Charte, bien qu'accordée aux Français par la volonté toute puissante du Roi, avait pris une existence propre, indépendante de la volonté royale, fait qui n'était plus contesté par la Monarchie;

3° Que le droit de l'interpréter revenait, en définitive, à la Couronne.

Et nous en arrivons maintenant à nous demander si les ordonnances de 1830 furent ou non illégales, si la Monarchie avait le droit d'invoquer l'article 14, non seulement pour prendre des mesures d'exception, mais pour transformer *des lois* sans recourir au Parlement.

Si nous reprenons les ordonnances du 25 juillet, nous en distinguerons deux catégories : d'une part, la première et la troisième, qui modifient des lois en vigueur; d'autre part, la deuxième et la quatrième qui prétendent appliquer le texte de la Charte. Afin de simplifier la question, nous écarterons, dès à présent, les griefs et les moyens de défense secondaires. C'est ainsi qu'on avait reproché aux ministres, dès le premier jour (la protestation du « National » est caractéristique à cet égard) d'avoir dissous une Chambre qui ne s'était pas encore réunie. Il ne semble pas que ce grief soit bien sérieusement fondé. L'article 50 ne faisait pas une obligation au pouvoir de réunir la Chambre avant de la dissoudre. Nous n'irons pas jusqu'à dire qu'une telle obligation eût été absurde, puisque, en définitive le Roi pouvait de toute façon, après la première séance, se débarrasser des députés; nous constatons simplement que l'article 50 ne prévoyait pas

le cas. Le Roi avait donc le droit d'interpréter la Charte dans le sens qui lui paraissait le plus juste ; nous trouvons là un cas typique, où, en l'absence d'un texte clair et explicite, il appartenait au pouvoir royal de traduire la volonté qu'il avait exprimée dans le texte dont il était l'auteur. En usant de son pouvoir d'interprétation, Charles X restait dans les limites de son droit : il pouvait donc dissoudre une Chambre avant la séance d'ouverture.

D'un autre côté, on serait peut-être tenté, en exploitant la réponse que fit Chantelauze lors de son interrogatoire, de dire que les ordonnances n'étaient pas illégales puisqu'elles avaient un caractère provisoire. « Les ordonnances de juillet, déclarait l'ancien garde des sceaux devant la Cour des Pairs, étaient essentiellement provisoires, et devaient presque aussitôt être converties en lois ». Une telle défense nous paraît insuffisante. Nous ne critiquons pas ici la conception que se faisait Chantelauze du pouvoir de faire des ordonnances. On sait que le roi avait déjà maintes fois pris des dispositions importantes, par ce moyen, en attendant qu'une loi intervînt pour les confirmer. Il y a là une application de cette idée que les Chambres ont surtout pour fonction de confirmer les décisions d'ordre législatif que prenait le souverain, leur pouvoir étant moins un pouvoir créateur que de contrôle. Toutefois, cet argument ne saurait être employé pour légitimer les ordonnances de 1830. Les ordonnances dont il est question avaient, en effet, transformé le système électoral ; il était trop facile, dans ces conditions, de faire voter ensuite n'importe quel projet puisque, au préalable, on se serait assuré le concours de députés dévoués. Il y a là un cercle vicieux.

La réponse de Chantelauze (si elle exprime la vérité) manifeste sans doute, de la part des ministres, un louable désir de ne pas sortir de la légalité, mais elle ne résout pas l'essentiel du problème, qui reste celui-ci : le gouvernement avait-il le droit de prendre des mesures qu'il n'avait pas l'intention de faire approuver par une Chambre élue selon les lois existantes ? Nous avons vu que, pour ce qui concerne la seconde (et naturellement la quatrième) ordonnance, le pouvoir du Roi était assez évident pour ne soulever aucune contestation sérieusement fondée. Mais la question la plus importante (et la plus obscure) en revient à se demander si le Roi peut transformer les lois existantes, par un acte de sa propre autorité. Nous avons déjà admis que le chef de l'Etat avait le droit d'interpréter, dans le sens qui lui paraissait préférable, le texte de la Charte, et par conséquent

l'article 14. Mais de ce qu'il avait le droit d'interpréter les lois constitutionnelles, s'ensuit-il qu'il ait eu celui de les modifier ? Voilà le nœud du problème.

Ce problème est assez compliqué. Rappelons-nous que le Roi, ne pouvant pas reprendre ce qu'il a donné, ne peut modifier les lois constitutionnelles par sa seule volonté. Mais l'article 14 lui confère le droit de faire les ordonnances nécessaires « pour l'application des lois et la sûreté de l'Etat ». Comme le Roi est, pratiquement, maître d'interpréter cet article, c'est à lui seul de juger dans quelle mesure et en quelles circonstances il devra y avoir recours. Nous en arrivons ainsi à cette conclusion fondamentale : que la possibilité, pour le Roi, d'interpréter l'article 14 lui confère, pratiquement, le pouvoir de modifier les lois. En d'autres termes, ce n'est pas la Charte ni même l'article 14, mais seulement le pouvoir qu'il a de les interpréter, qui donnent au monarque le droit de transformer certains articles de la Constitution ; il a donc de ce fait, outre ses prérogatives normales, la faculté de suspendre l'exécution des lois et même d'en modifier la substance.

Ce n'est pas seulement à la suite de raisonnements, que l'on jugera plus ou moins spécieux, que nous avons trouvé dans l'article 14 le principe d'une extension possible de l'autorité royale ; les précédents sont assez significatifs. Et nous y trouvons précisément l'utilisation de l'article 14 pour ce qui fait l'objet de la première et de la troisième ordonnances. En 1814, en effet, peu après la proclamation de la Charte, une ordonnance de Louis XVIII suspend la liberté de la presse. Le 13 juillet 1815, le Roi remanie, par voie d'ordonnance, le système électoral. Si l'on s'en tient à ces deux précédents, il semble donc certain que Charles X ait eu le droit de son côté. Notre conclusion, en définitive, sera bien nette : le Roi, en signant les ordonnances de juillet 1830, est resté dans les limites que lui fixait le texte constitutionnel ; et cela, non parce qu'il possédait le pouvoir de reprendre les concessions de Louis XVIII, mais parce qu'il avait le droit d'interpréter la Charte, et particulièrement l'article 14, œuvre de la Monarchie.

Quand on étudie la politique et le droit de la Restauration d'un point de vue « aprioriste », on a quelque peine à accepter une conclusion aussi absolue. La Charte n'est-elle pas ainsi, selon le mot de Chateaubriand, « confisquée au profit de l'article 14 » ? Ne s'expose-t-on pas de la sorte à voir le Roi supprimer toutes les libertés, re-

prendre toutes les concessions qu'il avait faites en 1814, sous le prétexte d'une nécessité urgente et au nom d'une opportunité dont il serait seul juge ? Nous comprenons parfaitement de telles objections. Il peut sembler paradoxal que le chef de l'Etat ait la possibilité (gardant le droit d'interprétation) de n'appliquer la Constitution que selon sa volonté. Mais c'est bien mal comprendre l'esprit du rédacteur de 1814. Et tout d'abord, il s'agit de préciser ce qu'on entend par « constitution ». A notre époque, ce terme désigne l'ensemble des lois qui *limitent* les différents pouvoirs publics ; nous disons bien « limitent » car aucun de ces pouvoirs ne trouve en lui-même sa source : la souveraineté populaire est, en effet, aujourd'hui, à la base de tous les systèmes constitutionnels. Il n'en était pas de même pour la Charte ; comme le remarquait un publiciste royaliste, en 1830, elle était limitative pour les pouvoirs *créés* ; elle ne l'était pas pour le Roi, pouvoir *incrée*. Il ne faut donc pas s'étonner, outre mesure, de voir triompher l'arbitraire royal, si, par ailleurs, on admet qu'il est la source de tout pouvoir. Il serait absurde de reconnaître que le Roi a accordé la Charte par un acte de bon plaisir, pour ensuite manifester sa crainte devant les entreprises possibles de la Monarchie et s'indigner de la voir interpréter un acte que, par hypothèse, elle aurait « concédé » de son plein gré (7).

Lorsqu'on se donne la peine d'aller au fond des choses, on en vient à se dire que les constitutions valent plus par l'interprétation qu'on en fait que par leur texte. La grande question est toujours de savoir qui a le droit d'interpréter. Sous un régime démocratique, c'est le peuple, par l'intermédiaire de ses représentants ; dans une monarchie (même « pondérée » comme celle de la Charte) c'est le Roi. De toute façon, le dernier mot appartient toujours à la puissance dominante. La grande erreur est de s'imaginer qu'on peut arrêter le

- (7) Voir à ce sujet « Etude juridique de l'arbitraire gouvernemental et administratif » de Jean Cruet (A. Rousseau, 1906, Paris). « La frontière du domaine législatif, à l'égard de l'autorité gouvernementale restait indéfinie. La Constitution de 1814 ne fit rien pour la préciser. Maintenant au chef de l'Etat le droit de faire des règlements « pour l'exécution des lois », elle ajoute qu'il pouvait faire des ordonnances « pour la sûreté de l'Etat ». C'était donner... par l'équivoque même du texte, une sorte d'autonomie, de spontanéité au pouvoir réglementaire » (page 25). Et un peu plus loin : « Charles X fut renversé pour avoir tenté, dans les ordonnances célèbres de 1830, l'application de la théorie du gouvernement législateur, telle qu'elle paraissait résulter de la Charte de 1814 » (pages 25 et 26).

mouvement de l'histoire, le rythme même de la vie des peuples, avec quelques textes écrits. Le jour où la majorité du Sénat et de la Chambre voudra changer la Constitution, qui pourra l'en empêcher ? Il y aurait une certaine naïveté à dénoncer les possibilités d'arbitraire dans l'interprétation. Quoique l'on fasse, et sous quelque régime que l'on se trouve, il est impossible d'en écarter complètement les risques. Et ceci nous fait songer au mot de M. Lucien Faure : « La justice politique en France, de 1815 à 1848, a été l'arbitraire pur, aux mains d'hommes qui en firent généralement bon usage, mais qui eussent parfaitement pu en abuser » (8). En réalité, ceux qui redoutaient l'arbitraire du Roi étaient les mêmes qui se seraient assez bien accommodés de l'arbitraire du Parlement. L'interprétation hardie qu'ils faisaient de la Charte, dans le sens libéral et anti-monarchique, n'en est-elle pas un indice révélateur ? (9).

D'autre part (et cette considération fera paraître moins extraordinaires les mesures que la Royauté crut devoir prendre en 1830) si, d'un côté (comme on l'a vu plus haut) la Monarchie a cédé du terrain pour se plier à l'esprit du temps, par ailleurs, certains principes reconnus par la Charte (et notamment celui de la liberté de la presse) n'avaient pas acquis une force assez impérieuse pour ne souffrir aucune entorse. La liberté d'écrire ne fut absolue qu'à partir de 1819 ; elle ne dura pas longtemps ; l'assassinat du duc de Berry la remit en question et elle fut, de nouveau limitée jusqu'à l'avènement du ministère Martignac. Pendant la plus grande partie du temps que dura la Restauration, les Français ne connurent qu'une liberté de la presse bien atténuée, bien relative. Il n'y a lieu d'en tirer aucune conséquence de principe ; seulement, on voit par là combien, de 1814 à 1830, les concessions qu'avait faites à l'esprit du temps le pouvoir royal étaient encore mal assurées.

Ainsi donc, quand on s'en tient au texte de la Charte (ce qui en

- (8) Lucien FAURE. « De la compétence de la Haute-Cour de Justice en France d'après la Constitution, la législation et les précédents historiques » (thèse), (page 21).
- (9) Voir les réflexions de M. Albert ANGLEYS dans son livre « Des garanties contre l'arbitraire du pouvoir législatif par l'intervention de l'autorité judiciaire » (F. Gentil, Chambéry, 1910). « Les Chartes de 1814 et de 1830 s'occupèrent très peu des garanties contre l'arbitraire du pouvoir législatif... L'arbitraire législatif était peu à craindre à cette époque, car le Roi avait l'initiative et la sanction des lois ; aucun emballement n'était donc possible » (page 29).

revient à dire que l'on se borne à considérer ce document au moment de sa rédaction, sans examiner tout ce qui a pu, en fait, en corriger la lettre et en combattre l'esprit) les ordonnances de 1830 se justifient pleinement. Nous avons dit, en outre, que les précédents ne faisaient que confirmer le droit de Charles X. On pourrait, à la rigueur, aller plus loin, et essayer de justifier objectivement l'attitude des ministres, alléguant les circonstances exceptionnelles. Rappelons-nous que la combinaison Martignac s'était vite révélée inefficace devant les exigences de la gauche. Las de sentir l'opposition libérale toujours aussi irréductible malgré ses concessions, le Roi avait fait appel à Polignac. Ce dernier fut attaqué dès qu'il eut pris le pouvoir et avant même d'avoir justifié, par ses actes, une telle animosité. Le parti pris était donc évident. Ce qu'on reprochait avant tout au Roi, c'était de constituer un ministère qui n'était pas conforme aux vœux du Parlement. On exigeait du Monarque que, renonçant aux droits essentiels que lui reconnaissait la Charte, il s'inclinât devant les manifestations de la Chambre. Duvergier de Hauranne est très explicite à cet égard. N'écrit-il pas que si le Roi avait capitulé après l'adresse des 221, « le gouvernement parlementaire était fondé sous la vieille dynastie » ? (10). Telle était la pensée tantôt secrète, tantôt avouée du libéralisme sous la Restauration ; il s'agissait d'instaurer le parlementarisme, qui n'existait pas encore, et, dans ce but, de donner au texte de la Charte une interprétation assez large pour qu'une constitution de fait s'édifiât lentement sur celle de 1814.

La tendance des libéraux à outrepasser les limites fixées au pouvoir des Chambres par la Charte (tout en se réclamant d'elle avec plus de chaleur que les autres partis) s'était manifestée dès le début de la Restauration. Pendant quinze ans, l'offensive ininterrompue du libéralisme avait abouti à des empiètements assez considérables sur la prérogative royale. A moins que la Couronne ne fût résignée à toujours plier et, finalement, à accepter le régime parlementaire, il fallait s'attendre à un heurt violent, le jour où le Roi manifesterait qu'il avait l'intention d'arrêter le « mouvement » et de s'en tenir à la Charte. C'est ce qui arriva en août 1829. On sait avec quelle violence la presse de gauche réagit ; l'opposition ne connut même pas de trêve (bien au contraire) lors de l'expédition d'Alger. Charles X crut alors devoir prendre des mesures exceptionnelles. Plaçons-nous un instant

(10) DUVERGIER DE HAURANNE. « Histoire du gouvern. parlem. », tome X, p. 434.

à son point de vue : il est évident qu'après l'adresse des 221, la situation de la Monarchie était devenue impossible, puisque la majorité de la Chambre refusait au Souverain le droit de choisir ses ministres, droit qui lui était cependant reconnu par la Charte. La Couronne n'avait plus que le choix entre une capitulation, qui eût entraîné la perte de ses prérogatives les plus importantes, et des mesures de rigueur, que l'article 14 semblait autoriser lorsque « la sûreté de l'Etat » était en jeu. Pour ceux qui tendaient à identifier les deux concepts de « monarchie » et d'« Etat », jamais l'application des dispositions de l'article 14 n'avaient été plus justifiées.

Telles sont les raisons d'ordre à la fois juridique et politique, qui déchargent la mémoire de Charles X aux yeux de la postérité. Nous en trouvons l'aveu, bien après sa chute, dans le « National » lui-même. Au cours de discussions, où le régime de Louis-Philippe était, à son tour, mis en cause, le rédacteur anonyme évoquait en ces termes la Restauration, dans le numéro du 17 août 1833 : « Nous voyons... de 1814 à 1830, cette France bien résolue à ne pas supporter le despotisme d'un seul, chercher à se gouverner elle-même... sous une constitution qui admet le principe de la légitimité, *mais ne lui interdit pas tout espoir de la neutraliser* ». On ne saurait mieux résumer la signification historique de la Charte.

§ 5. — LA CHARTE ET LES FAITS

Nous n'avons envisagé jusqu'à présent que la Charte en elle-même, suivant sa loi propre, adoptant ainsi le point de vue de Royer-Collard. Nous nous sommes seulement permis d'être plus logique que le célèbre doctrinaire. Faire de la Charte, considérée comme un principe en soi, « la source d'où découlent tous les pouvoirs » nous semble bien artificiel, car cette Charte elle-même a une origine humaine; Louis XVIII ne l'avait pas rapportée, comme Moïse, du Sinai; elle avait été tout simplement rédigée par une commission assemblée à la hâte et, selon le mot d'un contemporain, « bâclée comme un vau-deville ». Ainsi que l'écrit très justement M. Barthélemy, « la Charte qu'invoque sans cesse Royer-Collard n'a pas une existence par elle-même; elle n'existe que par le Roi qui l'a octroyée; le Roi serait donc souverain » (11). Aussi, tant que l'on s'en tient à la Charte, doit-

(11) BARTHÉLEMY. « Introduction du régime parlementaire en France... », p. 21.

on reconnaît la prééminence indéniable de la puissance monarchique, du droit royal.

Mais le Roi et la Charte ne sont pas tout. Il faut aussi tenir compte du corps social, au service duquel se trouvent places, en définitive, ce Roi et cette Charte. En c'est ici qu'intervient la question de fait. Nous avons, jusqu'à présent, isolé le droit écrit (tel qu'il figure dans la Charte) de la vie nationale, du vaste courant d'idées et d'événements qui donnait à la société une impulsion et une direction. Il est temps de considérer ce droit abstrait dans ses rapports avec les faits. Le droit royal de la Restauration déclarait que Louis XVIII régnait depuis 1795. Ce respectable souci de justifier la légitimité de la dynastie régnante n'empêchait nullement les contemporains de se rendre compte que, durant vingt-deux ans, les Bourbons n'avaient pas régné sur la France. Duplessis de Grenédan obéissait au même sentiment « légitimiste » lorsqu'il s'indignait que l'on osât consentir à la déposition des anciens propriétaires. Son grand argument était celui-ci : en reconnaissant le fait accompli, on reconnaissait, du même coup, la Révolution. Nous voyons ici s'opposer, avec une simplicité et une rigueur qu'on rencontre rarement dans l'histoire, le Droit et l'Événement ; nous voyons aussi, à quel point le Droit, séparé de l'Événement, est vide de toute substance réelle. On retrouve ainsi, transposé sur le plan social et politique, l'éternel conflit de la logique abstraite et de la réalité.

Mais, allons plus loin : examinons le texte de la Charte non plus à la lumière diffuse de la salle du trône, mais au plein jour de la place publique. Nous nous étions borné à étudier en lui-même, ou dans ses origines immédiates, l'acte de 1814. Si on le replace dans le tableau d'ensemble de l'Histoire, la perspective change. Ce pouvoir royal, qui s'affirme comme un principe tenant de Dieu seul sa raison d'être, on le voit, à son tour, dominé par les événements. Si Louis XVIII revient dans son Royaume, c'est à la suite de circonstances auxquelles il demeure étranger. Quelques mois plus tard, il devra quitter à nouveau la France ; et il ne consolidera définitivement son trône qu'après Waterloo, cette victoire du hasard sur la volonté des hommes. La Charte qu'il « accorde » aux Français, il n'est pas un seul de ses sujets qui ne sache qu'elle lui a été imposée à la fois par l'opinion du pays et par la pression des Alliés. Voilà pourquoi les libéraux acclament la Charte ; ce qu'ils y voient, ce n'est pas sa signification juridique, destinée à être dépassée, mais son sens historique.

Ils y voient la Monarchie légitime contrainte de traiter avec la Nation et obligée de créer cette puissance nouvelle et inquiétante qu'est la Constitution de 1814. Puissance encore bien timide : elle porte officiellement l'estampille de la Monarchie restaurée ; mais elle a pour elle, d'être, *en fait*, un pacte arraché aux Bourbons, pour certains même, une capitulation. La Charte a ainsi deux faces : considérée en soi, elle est un monument de la toute puissance royale ; éclairée par les circonstances politiques qui lui ont donné le jour, elle prend figure de concession au libéralisme révolutionnaire.

Les origines de la Charte expliquent ce qui suivit. La création de pouvoirs autonomes, même très limités, devait peser sur la puissance du Souverain. Ce dernier, à l'exemple de l'Apprenti Sorcier de Goethe, avait créé une force qu'il n'allait plus savoir maîtriser. Et cette force prendra bientôt une telle allure, qu'aux yeux de l'opinion libérale, le préambule de la Charte, dont l'importance dans l'esprit de Louis XVIII était de premier ordre, n'apparaît plus que comme une vaine formalité, un absurde besoin de préserver le prestige de la Couronne et, pour reprendre les propres termes d'un rédacteur du « Globe », « un cortège de légitimités grotesques ».

Mais, objectera-t-on, le libéralisme n'avait envahi qu'une partie de l'opinion ; les puissances de conservation et de réaction qui s'affirmèrent avec éclat, en 1815 à la « Chambre introuvable » ne formaient-elles pas une digue solide contre l'invasion des doctrines parlementaires ? La politique en disposa autrement. Nous avons vu comment les plus fidèles, les plus exaltés des royalistes se transformèrent en défenseurs et même (ce fut le cas de Chateaubriand) en théoriciens du régime parlementaire. Sans doute, l'ensemble des hommes de droite demeurait-il, par doctrine, attaché à la primauté du pouvoir monarchique ; mais, par intérêt de parti, par position, les meilleurs soutiens du trône rejoignirent les autres du libéralisme. Nous voyons donc, sous la Restauration, les idées et les faits se conjuguer pour limiter les prérogatives royales. Il était dans la nature des choses qu'une assemblée, même passionnément dévouée à son souverain, se montrât jalouse de ses droits et essayât, au besoin, de les outrepasser. Préparé doctrinalement par les seuls libéraux, le parlementarisme fut, dans la politique quotidienne, soutenu aussi bien par la droite que par la gauche.

Qu'en résulta-t-il ? La première conséquence de cet état de choses fut qu'une coutume tendit à se créer dans le sens d'une absorp-

tion plus considérable de pouvoirs, par les Chambres. Les libéraux — par doctrine, les royalistes — par nécessité parlementaire, tous, ils prirent l'habitude d'exiger toujours plus de concessions du pouvoir monarchique. Ils furent d'ailleurs favorisés, dans cette entreprise, par l'esprit pondéré et temporisateur de Louis XVIII, et, durant les premières années du règne de Charles X, par le désir qu'eut ce Prince de se rendre populaire et d'user l'opposition de gauche. Mais un pli était pris. L'opinion ne pouvait qu'être flattée, au surplus, de voir son rôle grandir au détriment de celui du Roi. Lorsque ce dernier, après s'être laissé investir pendant quatorze ans par l'offensive du libéralisme, éprouvera le besoin de réagir, il verra se dresser devant lui une opinion consciente de sa puissance, qu'elle prend déjà la précaution de baptiser son « droit ». Cette force, qui s'oppose à la Monarchie, puise, sans doute, sa raison d'être dans une doctrine, née des principes révolutionnaires; mais elle a été, en outre, nourrie de toutes les concessions, de tous les reculs du pouvoir royal; elle s'est exaltée de l'esprit offensif et progressif de ses représentants. En résumé, l'idéologie libérale; l'habitude de voir grandir et s'affirmer sa force, sans réaction sérieuse de la partie adverse; enfin, la nécessité dynamique de développer ses attributions au détriment de la Monarchie. tels ont été les trois principes propulseurs du parlement (et de l'opinion, par le fait même) sous la Restauration

Entre les exigences des mœurs politiques nouvelles et le texte de la Constitution, le divorce était donc complet. La Charte de 1814 ne donnait plus satisfaction. Il fallait se résoudre à l'interpréter dans un sens parlementaire, celui qu'affectait d'y voir l'opposition libérale, ou bien réagir contre l'opinion qui tendait à prévaloir et remonter le courant créé depuis les premiers débats des Chambres. D'ailleurs, les principes que l'on considérait toujours, officiellement, comme le fondement du régime, n'étaient plus, aux yeux de Français chaque jour plus nombreux, que des clauses de style. L'attitude passive de la Monarchie avait favorisé cette manière de voir. De sorte qu'en 1830, Charles X n'avait plus qu'un texte pour justifier la suprématie de son pouvoir; le droit vivant, qui se renouvelle quotidiennement au contact des idées et des coutumes, se créait contre lui; et, pour accentuer encore cette opposition entre le droit écrit, fixé en 1814, et celui que le mouvement historique tendait à graver dans les esprits, la jurisprudence du royaume, par des jugements que nous avons cités plus

haut, prenait position en faveur d'une plus large interprétation de la Charte et se dressait contre la toute puissance royale.

§ 6. — DE L'ABUS DU DROIT DE FAIRE DES ORDONNANCES

Ainsi élargi, le problème de l'interprétation de l'art. 14 devient différent. Sans doute le Roi avait-il le droit strict pour lui; mais ce droit, en quelque sorte desséché, séparé de la vie du pays auquel il s'appliquait, n'était-ce pas un abus de l'invoquer encore, alors que le sens en avait été aussi manifestement abandonné par l'opinion ? Nous croyons qu'il serait intéressant d'appliquer aux choses de l'Etat la théorie de l'abus du droit, qui n'avait cours que pour les individus.

La théorie de l'abus du droit est née à la fin du dix-neuvième siècle. Elle a pris, de nos jours, une extension considérable. Pour la justifier, on part de cette idée que l'exercice d'un droit peut être nuisible et qu'il convient, dans ce cas, de le limiter. Le principe général de l'abus du droit est aujourd'hui admis par la doctrine et par la jurisprudence, qui en a fait de nombreuses applications. Mais à quels cas concrets, convient-il de l'étendre ? Il a été couramment admis que l'exercice d'un droit, même nuisible à certaines personnes, ne constituait pas un abus, parce qu'il était dicté par la nécessité ou qu'il répondait aux intérêts économiques de celui qui l'utilisait. Par exemple, le commerçant qui créait un magasin dans la même rue qu'une maison rivale, même s'il lui prenait une partie de sa clientèle, ne commettait pas un abus de droit (12).

Après avoir ainsi défini les dommages légitimes, les juristes se soucièrent de définir ce qu'on entendait exactement par abus de droit. La première conception qui prévalut fut d'ordre psychologique. On admit, tout d'abord, ce fait que l'exercice d'un droit, employé dans le but exclusif de nuire, ne pouvait être toléré. L'action, que note M. Josserand, qui consiste à hérisser son champ de carcasses de bois entourées de fil de fer barbelé afin d'empêcher que les avions ne puissent y atterrir, constitue à n'en pas douter, un abus flagrant de droit. Toutes les fois, par conséquent, que le juge découvrait une intention de nuire, il était invité à débouter ou à condamner celui qui s'en rendait coupable.

(12) Voir COLIN et CAPITANT. « Cours élémentaire de droit civil français », tome II, page 383.

Mais cette définition de l'abus du droit, qui s'appuyait sur *l'intention*, fut bientôt jugée insuffisante. Une doctrine d'un caractère plus objectif ne devait pas tarder à se faire jour. Il n'est plus indispensable, pour qu'il y ait abus de droit, de découvrir une intention nocive : le fait d'exercer un droit sans motif plausible constituera, désormais, un abus. Une décision du Conseil d'Etat, qui remonte à 1883, peut être invoquée pour justifier cette manière de voir ; d'après cette décision, l'administration était déclarée responsable de dommages qu'elle pouvait causer aux propriétaires riverains lorsque les travaux qu'elle entreprenait dépassaient en ampleur ceux auxquels les riverains pouvaient légitimement s'attendre.

La notion objective de l'abus du droit n'allait pas tarder à devenir envahissante. Du moment que l'on introduisait la notion d'abus dans l'exercice du droit, on faisait de ce droit une chose relative. Comme le note, M. Ripert : « Si l'homme peut abuser de son droit, c'est que ce droit ne lui confère pas l'irresponsabilité avec la puissance, c'est qu'il est simplement relatif, donné pour une certaine fin, dont le titulaire ne peut s'écarter » (13). On en arrive ainsi à la conception qui a prévalu dans la République des Soviets : l'individu n'a de droits qu'en fonction de la société, qu'à la condition de les exercer conformément au bien général. Il ne peut en user que dans un but légitime. L'idée de droit est subordonnée dans ce système, à l'idée de bien (14).

C'est M. Josserand qui a soutenu, chez nous, avec le plus d'autorité, l'extension de la théorie de l'abus du droit. Plus exactement, c'est lui qui en a tiré les dernières conséquences logiques, en subordonnant nettement le droit aux besoins de la société. Il remarque, en effet, que le droit, s'il reste figé, peut se trouver en opposition avec les idées et les mœurs ; et, dit-il, le même droit qui se justifiait, quand il correspondait aux besoins généraux du groupe, peut devenir, par la suite, « révélateur d'abus » quand il ne correspond plus aux nécessités de la société. Dans la pensée de M. Josserand, le droit n'est plus accordé « que pour permettre d'accomplir la fonction » (15). On voit

(13) RIPERT. « Abus ou relativité des droits », page 11.

(14) Voir dans PORCHEROT. « De l'abus du droit », la distinction, faite d'après M. Bernard BRUNHES, entre le *jus utendi* reconnu à tout propriétaire, et le *jus abutendi*, qui n'est pas reconnu « parce que le fondement de la propriété privée, ce qui la légitime, c'est le bien commun de tous les hommes » (page 212).

(15) RIPERT. « Abus ou relativité des droits », page 22.

à quel point M. Josserand arrive à rendre plastique la notion du Droit, qui se moule ainsi sur celle de l'évolution sociale, et s'oppose à celle des droits attachés à chaque individu. « On peut parfaitement, écrit M. Josserand, avoir pour soi tel droit déterminé, et pourtant avoir contre soi le Droit tout entier » (16). M. Ribert s'élève contre cette distinction, qui ne nous paraît pas plus absurde, cependant, que celle de la société et des individus. De même que la notion d'individu doit être dépassée par celle de la société, de même que l'on peut dire que la collectivité a des droits à l'encontre de la multitude d'individus dont elle se compose, de même l'idée du Droit englobe et dépasse celle des droits. A la conception individualiste des droits, M. Josserand oppose celle d'un Droit qui ne puise sa raison d'être que dans sa finalité sociale. C'est d'après cette finalité qu'il convient d'apprécier et de délimiter nos « prérogatives individuelles ». « L'homme ne peut... opposer ses droits aux intérêts vitaux de la communauté » (17). Nous retrouvons ici l'influence des idées de M. Duguit sur la subordination de l'individu au groupe social (18).

La théorie de l'abus du droit, dont les applications jurisprudentielles se sont surtout faites dans le domaine du droit privé, conviendrait cependant davantage encore au droit public. Les droits des gouvernements sont, en effet, très étroitement liés à l'idée de bien général; l'intérêt de la collectivité est leur seule raison d'être (alors que les droits des individus trouvent une justification en eux-mêmes). On objectera peut-être que, dans le cas de Charles X, le principe de droit divin, qui se trouvait à la base de la Charte, conférait à une famille, indépendamment de tout concept de finalité sociale, une sorte de droit permanent à la direction de l'Etat. Mais cette doctrine est désuète; en 1830, nul n'y croit plus; tout au moins, nul n'oserait af-

(16) JOSSERAND. « De l'esprit des lois et de leur relativité », page 313.

(17) JOSSERAND. « De l'esprit des lois et de leur relativité », page 290.

(18) Voir DUGUIT. « Traité de Droit constitutionnel », tome I, page 263 (édition de 1921). M. DUGUIT fait une distinction entre le droit subjectif et le droit objectif. Il n'arrive pas, dit-il, à « comprendre comment peut exister un droit subjectif, même en cas de situation subjective, dite situation de créancier et de débiteur ». Fidèle à ce principe, M. DUGUIT en arrive à trouver absurdes les discussions que soulève la théorie de l'abus du droit. « Agir conformément au droit, dit-il, ce n'est point exercer un droit subjectif » (ibid., p. 176). Et il ajoute (même page) : « On'ou écarte le mot et l'idée de droit subjectif, on écarte du même coup toutes les controverses et subtilités qu'on a, comme à plaisir, accumulées sans raison et sans profit ».

firmes que les droits de la dynastie pourraient être soutenus indépendamment des intérêts généraux du pays. Le simple fait, pour les Bourbons, de n'être rentrés en France que parce que les Bonaparte s'étaient rendus impossibles, a marqué aux yeux des contemporains leur caractère « accessoire », s'il est permis de s'exprimer ainsi. Leur accession au trône signifiait, pour l'opinion moyenne du pays qu'ils avaient à remplir une fonction. Bien entendu, dans l'esprit public, la question ne revêtait pas des formes aussi simples. La Monarchie perdait son caractère « divin » pour des raisons d'ordres très divers, et qui n'ont souvent rien de doctrinal. La longue absence de la famille royale ne montrait-elle pas avec force, aux imaginations du temps, à quel point la société française constituait une entité distincte de sa dynastie ? Les Bourbons restaurés n'avaient plus de droits, que relativement à la France. Quand on juge les actes de Charles X, et en particulier les ordonnances du 25 juillet, il convient de ne considérer le droit qu'avait le Monarque de les signer, qu'en fonction de la Société dans laquelle ce droit s'exerçait.

Ayant ainsi délimité les droits du souverain, sous la Restauration, on peut se demander si Charles X n'a pas abusé d'un droit qui, par sa finalité, ne lui appartenait pas en propre, et n'était déposé en lui que pour lui permettre de remplir ses fonctions de chef de l'Etat. On sait que l'opinion, dans son ensemble réclamait une interprétation libérale de la Charte. Mais il faut bien comprendre ce que nous entendons par « opinion ». Nous ne parlons pas d'un de ces courants superficiels qui traversent les préoccupations politiques d'un pays pour se perdre sans retour, au bout de quelques mois ou de quelques années. Le mouvement auquel nous assistons, sous la Restauration, a un caractère beaucoup plus profond. C'est, nous y avons insisté, un mouvement d'idées appuyé sur un concours nécessaire et permanent de circonstances. L'erreur de ceux qui avaient espéré, en concédant la Charte et en créant un Parlement, arrêter le mouvement né de la Révolution, provient de ce qu'ils envisageaient la Chambre, la Monarchie, les Electeurs, comme des abstractions, entre lesquelles on pourrait établir une hiérarchie immuable, un ordre statique. Il n'en fut rien : le Parlement n'était pas une idée pure ; il se révéla, à l'expérience, principe vivant, agissant et envahissant, et cela, non seulement en vertu d'une doctrine, mais par la force même des choses. De sorte que tout ce qui pensait et s'agitait dans la politique française,

tendait à investir, à diminuer, à remettre en question les droits que la Charte avait reconnus au Monarque.

La doctrine monarchiste et légitimiste n'était d'ailleurs pas morte en France. Il y eut toujours, de 1814 à 1830, des membres du Parlement, des publicistes, des théoriciens même de l'envergure d'un Bonald, pour soutenir les prérogatives de la Couronne, pour continuer d'affirmer que le Roi représentait la suprême puissance du pays, pour proclamer que l'article 14 lui conférait le pouvoir dictatorial en cas de nécessité. Rien de plus injuste, par conséquent, que d'écrire comme le fait Vaulabelle, qu'en 1830, Charles X s'avisa tout à coup que l'art. 14 pourrait bien cacher un sens qu'il n'avait jusqu'alors jamais soupçonné. L'article 14 ne fut pas employé pour les besoins de la cause; l'interprétation qu'en fit Polignac répondait parfaitement à la notion qu'avait le Roi de la prééminence de ses droits; et cette interprétation avait toujours été proclamée par un certain nombre d'hommes politiques de droite. Seulement ces hommes politiques n'étaient pas suivis; la légitimité ne vivait plus que comme « idée », une idée déjà froide, éloignée des contingences et sans rayonnement, ainsi que ces dieux morts dont parlait Renan. Par contre, la doctrine libérale, qui avait longtemps vécu comme abstraction, influait toujours davantage sur la marche des événements, se mêlait à la vie de la société. De la phase logique où elle n'existait qu'« en soi », elle passait à une phase nouvelle où elle allait manifester son existence réelle, concrète. Le libéralisme, en 1830, était devenu une idée-force.

Dans ce conflit d'interprétations de la Charte, qui marque l'année 1830, Charles X avait pour lui le droit écrit, mais il voyait se dresser contre son autorité tout un ensemble d'habitudes qui, déjà enracinées dans les esprits et dans les mœurs, faisaient éclater les mailles dans lesquelles la Charte prétendait les enserrer. En 1815, lorsque Louis XVIII modifiait, de sa propre autorité, des articles de la Constitution, nul ne songeait, à part quelques doctrinaires, à lui contester ce droit. En 1830, lorsque Charles X prend des mesures du même ordre, il a presque toute l'opinion contre lui, et n'est plus défendu que par quelques théoriciens irréductibles et des journalistes de droite. Dans l'intervalle, l'idée légitimiste s'est vidée de sa substance vivante; elle s'est anémiée et idéalisée, pendant que se « réalisait » la doctrine libérale. Les mœurs avaient changé; le droit écrit ne correspondait plus à la réalité extérieure. Voilà ce que n'avait pas voulu comprendre Charles X.

Il y a deux manières, comme on l'a vu, d'envisager l'abus de droit : l'une, subjective, qui considère l'intention de nuire ; l'autre, beaucoup plus large, qui désigne l'emploi que fait l'individu de son droit, toutes les fois qu'il poursuit une fin qui n'est point conforme au bien général. La première de ces théories, plus conforme à nos traditions juridiques, conduit, pratiquement, à de grandes difficultés. Pour en revenir au cas qui nous occupe, il faudrait établir (si on prétend appliquer aux ordonnances de 1830, la théorie psychologique de l'abus du droit) que Charles X avait eu l'intention bien nette d'utiliser les dispositions de la Charte dans le but de brimer les autres pouvoirs ; il faudrait prouver que l'article 14 ne fut, pour lui, qu'un prétexte commode et qu'il avait, depuis toujours, le dessein de supprimer les libertés publiques ; enfin, qu'il **n'était pas sincère quand il affectait de voir, dans les manœuvres politiques de la Chambre et les campagnes de la presse libérale, « des circonstances exceptionnelles »**. Il est évident, qu'ayant le droit d'interprétation, Charles X pouvait être tenté d'en abuser ; l'abus dans l'interprétation est même, à notre avis, un cas-type de l'abus du droit. Au surplus, ce que nous savons du caractère et des opinions de ce Prince, nous inciterait à admettre assez aisément qu'il eût caressé le projet de limiter, de supprimer même au besoin, les droits de la partie adverse, en l'occurrence de la presse et du Parlement. Le choix de Polignac, qui avait refusé, en 1815, de prêter serment à la Constitution, n'est-il d'ailleurs pas caractéristique à cet égard ? On sait avec quelle impatience Charles X avait supporté pendant un an et demi le ministère Martignac ; on sait aussi ses intrigues avec Polignac, alors que ce dernier n'avait pas encore été appelé à constituer un ministère. Le moins qu'on puisse dire est que Charles X n'avait accepté la Charte qu'à contre cœur ; et si sa foi religieuse lui interdisait de violer le serment qu'il avait prêté, du moins le droit d'interpréter l'article 14, lui conférait pratiquement une liberté de mouvements supérieure à celle qu'aurait pu lui donner la plus subtile des casuistiques.

Néanmoins, en nous en tenant à ce point de vue purement psychologique de l'intention, peut-on affirmer en toute certitude, que la pensée de Charles X ait été de nuire à la Constitution ? Il ne faut pas oublier, malgré tout, que les Chambres prétendaient limiter, et tous les jours avec plus d'audace, le pouvoir royal. Ce dernier se défendait ; et le 25 juillet décidait de passer à son tour à l'offensive. *L'intention de nuire* de la part de Charles X est, sans doute, vraisemblable.

ble; elle n'éclate pas avec une évidence complète. Le Monarque ne faisait que défendre la souveraineté de sa puissance; nous ne savons pas s'il éprouvait ou non le besoin de brimer l'adversaire; simplement, il affirmait son droit et prenait les dispositions qui lui paraissaient nécessaires pour qu'il n'y fût point porte atteinte. On pourrait reprendre ici l'exemple, donné plus haut, du commerçant qui, en enlevant sa clientèle à son voisin, exerce un droit parfaitement légitime, un droit, en tout cas, qui ne s'explique point par l'intention de nuire.

Au contraire, si l'on passe à un point de vue objectif, l'abus de droit devient plus évident. C'est qu'on ne s'inquiète plus de savoir si les intentions de l'auteur de l'abus sont bonnes ou mauvaises. Seule, entre en ligne de compte la portée sociale de l'acte. Reprenons l'exemple que nous venons de donner. D'un point de vue individualiste, le commerçant qui fait concurrence à son voisin, ne nourrit à l'égard de ce dernier, aucune intention mauvaise. Psychologiquement, il n'y a pas abus de droit, la chose est incontestable. Mais, si on envisage le point de vue social, on découvrira peut-être, dans cette concurrence, un abus. Et voici comment : Primus en s'installant à côté de Secundus fait double emploi avec lui; il augmente le nombre des intermédiaires; il vient partager une *fonction* qu'un seul suffisait à remplir. Son action n'a donc aucune portée utile pour la collectivité. En s'installant à côté de son concurrent, au lieu de s'établir dans un quartier plus éloigné où son commerce aurait une utilité générale, il commet un abus de droit. Nous n'avons pas ici à juger une telle application du système; nous nous bornons à montrer comment le même acte, selon qu'on l'examine psychologiquement ou socialement, est ou non légitime.

Il nous semble qu'il en va de même pour Charles X. Ses ordonnances pourraient, à la rigueur, ne pas être considérées comme l'expression d'une intention hostile; elles n'en sont pas moins contraires, non pas certes au droit écrit, codifié, de la Charte, mais à ce droit vivant qui s'inscrivait dans les mœurs, les idées, les mentalités. Un fait nous paraît certain : c'est le divorce survenu entre la loi constitutionnelle strictement interprétée et la loi constitutionnelle telle que se la représentaient les Français de 1830. S'il voulait rester en contact avec son peuple, Charles X devait se résigner à voir s'amollir les trop rigides formules de la Charte, à les laisser s'estomper doucement dans la brume des idées générales sans application pratique.

On répondra, sans doute, qu'en donnant au droit une aussi grande « plasticité » (pour reprendre l'expression de M. Josserand) on lui enlève sa fixité. Mais n'oublions pas que le droit est fait à l'usage des sociétés, et non les sociétés à l'usage du droit. Ce dernier ne possède, par conséquent, qu'une valeur relative. Nous avons parlé, plus haut, de la relativité de l'article 14; nous pourrions en dire autant de la Charte tout entière. La préoccupation juridique de codifier est certes digne des plus hautes adhésions; elle participe de ce besoin rationnaliste de définir et d'abstraire. Mais en définissant, on fixe, et la vie est mouvement. Des cas nouveaux se présentent toujours, qui obligent d'élargir les limites de la définition et de l'abstraction. De même, le droit doit suivre, dans leurs contours, les variations des mœurs et des idées, et avoir, en même temps que la rigueur nécessaire pour réfréner l'anarchie des faits particuliers, une compréhension assez large pour s'en écarter le moins possible.

On n'aura pas l'idée de reprocher à Charles X d'avoir fait usage de son droit. Il lui était assez difficile de se comporter autrement. Il s'en est tenu à *son droit*, qui était incontestable; il n'a pas su considérer autre chose, il n'a rien vu au delà, et c'est pourquoi il est permis de dire qu'il en a abusé. Certes, il peut paraître paradoxal que le fait de s'en tenir à son droit constitue un abus. Mais cette formule a été suffisamment expliquée par tout ce que nous avons dit sur la question. Le droit d'un individu (surtout quand il s'agit du chef de l'Etat) ne saurait aller à l'encontre de toutes les forces intellectuelles et morales d'un pays, dans lequel il exerce son activité. Chacun a son droit, comme, dans la pièce de Pirandello, chacun a sa vérité; et cela se conçoit, car chaque personne humaine a des prérogatives qui lui sont propres (comme lui est propre la vision qu'elle a du monde). Mais chacun de ces droits particuliers doit s'harmoniser avec ses voisins pour rester conforme au bien général. Et le Droit, qui a pour mission de limiter et d'ordonner chacune des prérogatives individuelles, se doit de rester fidèle à cette finalité. Le rôle du Droit n'est pas de créer, mais d'enregistrer et de codifier. C'est en nous en tenant à ce point de vue, que nous pouvons affirmer que Charles X, en signant les ordonnances du 25 juillet 1830, tout en utilisant les droits qui lui étaient reconnus indirectement par la Charte Constitutionnelle, a commis un abus de droit.

Conclusion

L'article 14, après avoir posé la double question de la prééminence royale et de l'interprétation des lois, nous a ainsi amené à envisager le grand problème des rapports du Droit et de l'Histoire. Quand nous disons que le Droit a pour fonction de se mouler, aussi exactement que possible, sur les faits, nous n'avons pas l'intention d'adhérer à la conception déterministe du monde; nous restituons simplement au mot « Droit », si souvent employé d'une manière inexacte ou approximative, son véritable sens. Il convient, en effet, de distinguer bien nettement le Droit Idéal du Droit-Notion juridique, lequel se distingue à son tour de la multitude des droits individuels.

Lorsque nous disons que Charles X avait le droit strict, en vertu des textes qui le lui reconnaissaient plus ou moins implicitement, de rédiger les ordonnances du 25 juillet, nous n'envisageons que *son droit*. Et ce droit particulier doit avoir, à nos yeux, force de loi, jusqu'à ce qu'une notion supérieure vienne le supplanter, plus exactement le dépasser. Tant que la Monarchie était considérée comme « de droit divin », le droit personnel du Roi et le Droit général se confondaient. A partir du moment où la dynastie se vit subordonnée, en fait, aux volontés et aux intérêts de la collectivité, en un mot, où elle perdit son caractère d'immuable permanence, les deux concepts se disjoignirent. Le droit royal, tel qu'il s'était exprimé dans la Charte n'était pas tout le Droit; il n'en était même plus l'essentiel. En 1830, le droit du Roi n'est plus qu'un droit individuel, le premier du royaume, dans cet ordre, sans doute, mais de toute façon inférieur au Droit général, qui s'élaborait dans l'opinion, et qui devait finir par triompher. Car le Droit-Notion juridique ne saurait être autre chose que l'expression des mœurs et des idées d'une société. Lorsque le droit écrit ne correspond plus au milieu dans lequel il doit s'appliquer, il y a conflit. Ce conflit est résolu soit par une interprétation extensive du texte, soit par une revision. Il est rare que le droit écrit garde le dernier mot, lorsqu'il est en désaccord avec les Evénements;

de toute façon, le contact ne peut être longtemps rompu entre les faits et le droit.

Et ici, nous arrivons à la première des distinctions que nous avons faites plus haut : celle du Droit idéal et du Droit-Notion juridique. Si le Droit, au sens juridique du mot, n'est autre chose que l'adhésion à l'Événement, il ne s'ensuit aucunement que cette adhésion soit une chose bonne en soi. Lorsque nous soutenons que Charles X, tout en restant fidèle à son droit, a violé le *Droit*, nous ne formulons pas un jugement, nous constatons un fait. Selon l'opinion que l'on a du régime monarchique, de sa nécessité ou de sa nocivité, on déplorera ou au contraire, on acclamera la naissance du Droit nouveau. Mais, dans ce cas, on ne prend plus pour norme le Droit-Notion juridique, mais un Droit Idéal, dans lequel on enferme sa conception générale de l'homme et de la politique. En un mot, ce que nous appelons le Droit idéal (et qui n'est qu'une forme de l'idée de Bien) a un caractère moral ; il indique un but à atteindre ; il exprime, tout au moins, le regret de ce qui aurait dû être. Alors que le Droit-Notion juridique n'est pas autre chose, normalement, que la consécration des Événements qui se sont imposés au monde.

La force qui triomphe n'est donc pas nécessairement bonne ; elle est. Or, le rôle du Droit consiste à codifier ce qui est. Sans doute peut-on, par le moyen des lois, réagir contre des mœurs, que l'on essaiera ainsi de réformer. Dans quelques cas particuliers, le procédé sera peut-être efficace. Mais, en règle générale, ce n'est point là la fonction essentielle du Droit. Son rôle rectificateur est accessoire. Il s'agit, avant tout, pour lui, d'exprimer l'esprit d'une époque, non dans ses agitations momentanées, mais dans ce qu'elle a de plus profond. C'est en ce sens que Hegel a pu écrire que « l'histoire du monde est le droit du monde ».

Un des grands attrails de l'histoire de la Restauration, on l'a déjà observé, c'est que l'on voit se dégager lentement, dans le tumulte des luttes de partis, la conception moderne du droit public. Placé à la croisée des chemins, entre le droit qui disparaissait et celui qui triomphait, Charles X était la victime toute désignée du mouvement historique. Il eut deux grands torts : le premier est d'avoir été vaincu, et celui-là ne se pardonne pas ; le second, d'avoir cru que l'article 14 conférait au souverain les mêmes droits en 1830 qu'en 1815. Le mot

de Pascal : « Vérité en deçà, erreur au delà » s'applique aussi bien dans le temps que dans l'espace. Nous voulons croire que parmi les pairs qui votèrent la condamnation des ministres de Charles X, en décembre 1830, il s'est trouvé quelques philosophes ironiques, qui voulurent, de cette manière, affirmer la vanité des textes et la relativité du Droit.

Vu : le Doyen,

BERTHÉLEMY.

Vu : le Président,

Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLÉTY.

Notice Bibliographique

Voici les principaux ouvrages que nous avons consultés pour notre travail :

A) MÉMOIRES ET OUVRAGES HISTORIQUES.

- VIEL-CASTEL. — « Histoire de la Restauration » (20 volumes).
- DUVERGIER DE HAURANNE. — « Histoire du gouvernement parlementaire en France » (10 volumes).
- VAULABELLE. — « Histoire des deux Restaurations » (8 volumes).
- NETTEMENT. — « Histoire de la Restauration » (8 volumes).
- SEIGNOBOS. — « Histoire politique de l'Europe contemporaine » (2 volumes).
- FERRAND. — « Mémoires » (publiés en 1897).
- BEUGNOT. — « Mémoires » (publiés en 1866).
- VITROLLES. — « Mémoires » (publiés en 1884).

B) ESSAIS ET TRAITÉS DU TEMPS. BROCHURES.

- CHATEAUBRIAND. — « La Monarchie selon la Charte » (1816).
- BENJAMIN CONSTANT. — « Cours de politique constitutionnelle » (édition définitive de 1861) en deux volumes.
- CLAUSEL DE COUSSENGUES. — « Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte. Paris, A. Pihan-Delaforest, 1830, — in-8°.
- MÉZARD. — « De la Charte et de ses conséquences », Paris, Tétot frères, 1830, — in-8°.
- BESNIER. — « Essai sur le principe et les limites de la souveraineté ». Paris, Dentu, 1830, — in-8°.
- R. DE CABUEIL. — « De la Charte ». Paris, Rusand, 1830, — in-8°.

- LA GERVAISAIS. — « Le retour à la Charte ». Paris, A. Pihan-Delaforest, 1830, — in-8°.
- PRINCE KOSLOWSKI. — « Lettres du duc de Broglie sur les prisonniers de Vincennes ». Gand, 1830, — in-8°.
- « Sentiment d'un citoyen sur la Charte Constitutionnelle » (anonyme). Paris, Delaunay, 1830, — in-8°.

C) *OUVRAGES MODERNES*

(D'INTÉRÊT STRICTEMENT JURIDIQUE)

- ROSSI. — « Cours de droit constitutionnel » (4 volumes), Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1877, in-8°.
- DUGUIT. — « Traité de Droit constitutionnel » (5 volumes). Paris, Fontemoing et C^{ie}, in-8° (édition de 1921-1925).
- CARRÉ DE MALBERG. — « Contribution à la théorie générale de l'Etat » (2 volumes). Paris, Léon Tenin, 1920-1922, in-8°.
- ESMEIN. — « Eléments de droit constitutionnel français et comparé » (2 volumes). Paris, Léon Tenin, 1927-28, in-8°.
- AUCOC. — « Conférences sur le droit administratif » (3 volumes). Paris, Dunod, 1878-1882, in-8°.
- ARNOULT. — « De la revision des Constitutions ». Paris, Arthur Rousseau, 1895, — in-8°.
- LUCIEN FAURE. — « De la compétence de la Haute-Cour de Justice en France, d'après la Constitution, la législation et les précédents historiques ». Paris, A. Chevalier-Marescq, 1901, — in-8°.
- PORCHEROT. — « De l'abus du droit ». Dijon, 1901, in-8°.
- JOSEPH BARTHÉLEMY. — « Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X ». Paris, V. Giraud et E. Brière, 1904, — in-8°.
- JEAN CRUET. — « Etude juridique de l'arbitraire gouvernemental et administratif ». Paris, A. Rousseau, 1906, — in-8°.
- P. SIMON. — « L'élaboration de la Charte Constitutionnelle de 1814 ». Paris, Edouard Cornély et C^{ie}, 1906, in-4°.
- A. ANGLEYS. — « Des garanties contre l'arbitraire du pouvoir législatif par l'intervention de l'autorité judiciaire ». Chambéry, F. Gentil, 1910, — in-8°.
- JOSSE RAND. — « De l'esprit des droits et de leur relativité ». Paris, Dalloz, 1927, — in-8°.

- RIPERT. — « Abus ou relativité des droits ». Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1929, — in-8°.
- GEORGES BURDEAU. — « Essai d'une théorie de la revision des lois constitutionnelles en droit positif français ». Mâcon, Buguet-Comptour, 1930, — in-8°.
-

Nous avons consulté aussi, outre les principaux journaux de la Restauration (*Gazette de France*, *Drapeau Blanc*, *Quotidienne*, *Journal des Débats*, *National*, *Globe*, etc...), la *Gazette des Tribunaux*, le *Moniteur* et les *Archives Parlementaires*, qui donnent sur l'évolution de l'opinion des renseignements indispensables. Signalons enfin, le « Procès des derniers ministres de Charles X devant la Cour des Pairs en décembre 1830 » (Lyon, E. Pitrat, 1831, in-8°) qui fournit le compte rendu que nous avons analysé, et deux recueils de textes législatifs :

1° Celui de DUVERGIER, « Collection complète des lois, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat » ;

2° Celui de DUGUIT et MONNIER, « Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789 ».

Table des Matières

	Pages
<i>Avant-Propos</i>	5
Chapitre Premier. — <i>Les origines de la Charte</i>	7
Chapitre II. — <i>Elaboration de la Charte</i>	21
Chapitre III. — <i>Le mouvement des idées et des faits</i>	41
§ 1. — La phase d'installation	42
§ 2. — La phase de conciliation	56
§ 3. — La réaction	65
§ 4. — La phase parlementaire	81
§ 5. — Le ministère Polignac	85
Chapitre IV. — <i>Les ordonnances du 25 juillet 1830 et la jurisprudence</i>	95
§ 1. — Les ordonnances du 25 juillet et les premières réactions	95
§ 2. — Le procès des ministres de Charles X	97
Chapitre V. — <i>Etude juridique des ordonnances de 1830 et de l'article 14 de la Charte</i>	113
§ 1. — Relativité de l'article 14	114
§ 2. — Importance de la Charte	116
§ 3. — Le problème de l'interprétation de la Charte ...	118
§ 4. — Les ordonnances du 25 juillet	125
§ 5. — La Charte et les faits	131
§ 6. — De l'abus du droit de faire des ordonnances	135
<i>Conclusion</i>	143
<i>Notice bibliographique</i>	147

